

07.077

**Messaggio
concernente la Convenzione sulla protezione e
la promozione della diversità delle espressioni culturali**

del 21 settembre 2007

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il progetto di decreto federale che approva la Convenzione sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali.

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

21 settembre 2007 In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Micheline Calmy-Rey
La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Compendio

La Svizzera dovrebbe ratificare la Convenzione sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali, adottata dalla Conferenza generale dell'UNESCO il 20 ottobre 2005. La Convenzione istituisce una base di diritto internazionale vincolante che fonda il diritto di 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» (Atto costitutivo dell'UNESCO, art. 1 n. 3). 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].

La Convenzione colma una lacuna del diritto internazionale riconoscendo 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 sancita 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 della Convenzione 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 chiara-

mente che le sue disposizioni sono complementari alle norme internazionali e non subordinate.

Con la ratifica della Convenzione, la Svizzera avrà la possibilità di garantire ai principi affermati della sua politica culturale una considerazione lungimirante a livello internazionale. La Convenzione sosterrà la specificità della politica culturale svizzera, che incoraggia attivamente gli scambi culturali e mira a garantire un'offerta variata e di qualità nonché testimonia dell'importanza attribuita dalla Svizzera alla cultura quale strumento di aiuto allo sviluppo. La Convenzione riconosce inoltre 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 protezione 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

Compendio	6618
1 Punti essenziali della Convenzione	6621
1.1 Contesto	6621
1.1.1 Importanza della diversità delle espressioni culturali	6621
1.1.2 Minaccia imminente sulla diversità delle espressioni culturali	6621
1.1.3 Necessità di uno strumento internazionale che permetta di proteggere e promuovere la diversità delle espressioni culturali	6622
1.2 Nascita della Convenzione	6623
1.2.1 Antefatti	6623
1.2.2 Rete internazionale di politica culturale	6624
1.2.3 UNESCO	6624
1.2.4 Principali posizioni a livello internazionale	6625
1.2.5 Posizione della Svizzera	6626
1.3 Compendio della Convenzione	6627
1.3.1 Obiettivo	6627
1.3.2 Natura giuridica	6628
1.3.3 Campo di applicazione	6628
1.4 Apprezzamento	6628
1.4.1 Interesse della Convenzione a livello internazionale	6628
1.4.2 Interesse della Convenzione per la Svizzera	6629
1.5 Attuazione degli obblighi della Convenzione in Svizzera	6630
1.5.1 Competenza	6630
1.5.2 Basi legali e prassi attuale a livello federale	6631
1.5.3 Risultati della procedura di consultazione	6635
2 Commento ai singoli articoli	6635
3 Ripercussioni	6640
3.1 Per la Confederazione	6640
3.2 Per i Cantoni e i Comuni	6641
3.3 Per l'economia	6641
3.4 Altre ripercussioni: il ruolo della società civile	6642
4 Programma di legislatura	6642
5 Aspetti giuridici	6643
5.1 Procedura di approvazione	6643
5.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	6643
5.3 Referendum in materia di trattati internazionali	6643
Decreto federale che approva la Convenzione sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali (Disegno)	6645
Convenzione sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali	6647

Messaggio

1 Puntii essenziali della Convenzione

1.1 Contesto

1.1.1 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 senso, 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».¹

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.²

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. La creazione artistica permette a persone, gruppi e società di formulare la propria espressione culturale. Il confronto con la propria cultura e con quelle straniere incentiva la formazione dell'identità e arricchisce il dialogo interculturale.

1.1.2 Minaccia incombente 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 offre 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 inno-

¹ Dichiarazione universale sulla diversità culturale dell'UNESCO, art. 1. Il parallelismo tra biodiversità e diversità culturale è stato sottolineato per la prima volta nel rapporto «Notre diversité créatrice» (Parigi 1995, pag. 206 segg.) della Commissione mondiale sulla cultura e lo sviluppo, istituita dalle Nazioni Unite e dall'UNESCO.

² Cfr. Dichiarazione universale sulla diversità culturale dell'UNESCO, art. 7.

vazione 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 e di protezione. La pluralità dell'offerta culturale sul loro mercato interno è pertanto limitata a causa di prodotti culturali stranieri convenienti.

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 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 della Convenzione dell'UNESCO sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali del 2005. Congiuntamente alle convenzioni dell'UNESCO sul patrimonio culturale immateriale del 2003, sul patrimonio mondiale del 1972, sul trasferimento dei beni culturali del 1970 e sulla protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato del 1954, essa costituisce il nucleo di un insieme coerente di strumenti normativi.

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 Nascita della Convenzione³

1.2.1 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.⁴

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

³ 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.

⁴ Per quanto concerne il passaggio dall'idea di «eccezione culturale» a quella di «diversità culturale» 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.

1.2.2 Rete internazionale di politica culturale

All'origine della Convenzione vi era la Rete internazionale di politica culturale (RIPC), che contava 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 costituzione, 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 4° 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.

Sotto la direzione della Svizzera, un gruppo di esperti ha esaminato l'attuabilità di un tale strumento giuridico internazionale. Nelle sue conclusioni⁵ ha rilevato un'urgente necessità di agire e 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.⁶

1.2.3 UNESCO

In occasione della 32ª 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.⁷ Hanno pertanto agito in conformità al piano di azione della Dichiarazione universale sulla diversità culturale che raccomandava di «portare avanti soprattutto la considerazione dell'opportunità di uno strumento legale internazionale sulla diversità culturale» e di «avanzare sul fronte della definizione di principi, standard e pratiche, a livello sia nazionale che internazionale, oltre che di modalità di sviluppo della consapevolezza e modelli di cooperazione, che siano più idonei alla salvaguardia e alla promozione della diversità culturale».⁸

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 169ª sessione (aprile 2004), a partecipare ad una riunione inter-

⁵ Regards sur la diversité culturelle, Réunion d'études, analyses et exposés par Bernard Wicht (et al.), Ufficio federale della cultura, Berna 2001.

⁶ La decisione di proseguire i lavori in seno all'UNESCO è stata presa in occasione della 5° Riunione ministeriale annuale della RIPC, tenutasi a Città del Capo (Sudafrica) dal 14 al 16 ottobre 2002.

⁷ Résolution 32C/34: Opportunité de l'élaboration d'un instrument normatif international concernant la diversité culturelle.

⁸ Dichiarazione universale sulla diversità culturale dell'UNESCO, Allegato, punti 1 e 2.

governativa 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.

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 (agosto 2007) la Convenzione è stata ratificata da 66 Paesi nonché dalla Comunità europea. La Convenzione è entrata in vigore il 18 marzo 2007, ovvero tre mesi dopo il deposito del 30° strumento di ratifica e solo circa un anno e mezzo dopo la sua approvazione. In giugno del 2007 si è svolta a Parigi la prima Conferenza delle Parti contraenti. Tra le Parti contraenti figurano tutti i Paesi dell'Unione europea (eccetto i Paesi Bassi e la Repubblica Ceca; in Belgio, in Gran Bretagna e in Ungheria il processo di ratifica è in corso), numerosi Stati africani, dell'America centrale e dell'America del Sud nonché Cina e India.

1.2.4 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:⁹

- 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'Organizzazione mondiale del commercio (OMC);
- 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 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, dando la priorità agli 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.

⁹ Cfr. Raschèr/Fischer, *Kultur und Wirtschaft im Gleichgewicht* (n. 3), 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.

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.

1.2.5 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 una politica volta alla promozione della cultura e dell'economia culturale. Tuttavia, essendo cosciente della necessità di uno scambio equilibrato di prodotti e servizi culturali in quanto elementi arricchenti in grado di mantenere viva una cultura, la Svizzera è 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.

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», 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 nel garantire un servizio di base nell'ambito della diversità culturale e della libera formazione delle opinioni (art. 6 par. 2 lett. h);
- per quanto concerne l'articolo che disciplina le *relazioni 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*, il quale esprime meglio lo spirito di una politica culturale volta alla promozione della diversità delle espressioni culturali che dovrebbe fondarsi sul dialogo interculturale e sull'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 degli Stati 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 della società civile nei loro sforzi volti a conseguire gli obiettivi» della Convenzione (art. 11);
- 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.

1.3 Compendio della Convenzione

1.3.1 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;
- il riconoscimento del 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 riconoscimento del ruolo fondamentale della diversità delle espressioni culturali quale fattore di sviluppo sostenibile, in particolare nei Paesi in via di sviluppo;
- il riconoscimento della 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.

1.3.2 Natura giuridica

Dal momento che i destinatari della Convenzione sono gli Stati contraenti (organi legislativi ed esecutivi), essa non sancisce né diritti né obblighi per persone singole o gruppi. La Convenzione è un trattato internazionale non applicabile direttamente (*non self-executing*). 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 par. 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.

1.3.3 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.

1.4 Apprezzamento

1.4.1 Interesse della Convenzione a livello internazionale

Se nel campo della protezione ambientale (Convenzione sulla biodiversità) esistono già norme internazionali vincolanti volte a garantire lo sviluppo sostenibile, 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 attuare 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 con problemi particolarmente gravi di sviluppo delle loro industrie culturali. Da un lato, spesso non sono in grado di sviluppare quest'importante potenziale economico e, dall'altro, non possono accedere a beni e servizi culturali che corrispondono alla loro cultura, poiché non sono distribuiti o forniti;¹⁰
- per quanto concerne la *promozione della pace* è bene ricordare che attraverso il rispetto e 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. La promozione della pace nel mondo presuppone dunque l'attuazione a livello internazionale di politiche che favoriscano il dialogo tra le diverse culture (comprese quelle delle minoranze e dei popoli autoctoni) e si preoccupino di garantirne la sopravvivenza attraverso la promozione e la tutela della diversità delle espressioni culturali.

L'apertura al dialogo, il rispetto della diversità delle espressioni culturali e la promozione della pace sono obiettivi primordiali della politica estera svizzera. Ratificando rapidamente la Convenzione, la Svizzera invierà un segnale chiaro mostrando l'importanza che attribuisce al principio della diversità delle espressioni culturali.¹¹ 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.

La Convenzione dà alla Svizzera la possibilità di sancire i principi fondamentali della sua politica culturale nel diritto internazionale e di adempiere il proprio manda-

¹⁰ 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.

¹¹ Cfr. rapporto sulla politica estera 2000: *Presenza e cooperazione: tutela degli interessi in un contesto di crescente integrazione internazionale*, FF 2001 201 segg. (qui: pagg. 239 e 241).

to costituzionale richiamandosi ai principi riconosciuti in uno strumento internazionale (cfr. n. 1.5.2). La Convenzione rappresenta infine una garanzia per il sistema di ripartizione delle competenze in ambito culturale tra la Confederazione e i Cantoni (art. 69 cpv. 1 Cost.), dal momento che offre un riconoscimento a livello internazionale alle politiche culturali dei Cantoni.

Includendo il principio della diversità dei media (art. 6 par. 2 lett. h e Preambolo, 12° considerando) e l'accesso alla diversità delle espressioni culturali (art. 7 par. 1 lett. b), 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. Essa conferma inoltre 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.¹² La partecipazione della Svizzera ai programmi europei MEDIA va nella stessa direzione e permette una realizzazione concreta degli obiettivi fissati dalla Convenzione.¹³

Infine la Convenzione riconosce l'aspetto innovatore dell'aiuto allo sviluppo della Svizzera nel conferire all'ambito culturale particolare priorità. L'aiuto svizzero allo sviluppo promuove la comprensione e lo sviluppo culturali allo scopo di potenziare i processi di sviluppo e di trasformazione nei Paesi d'impiego.

1.5 Attuazione degli obblighi della Convenzione in Svizzera

1.5.1 Competenza

La Svizzera conduce a tutti i livelli (Confederazione, Cantoni, 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.

¹² Nel quadro dei negoziati sull' l'Accordo generale sul commercio dei servizi (GATS), la Svizzera ha rinunciato a assumere impegni e a presentare richieste di liberalizzazione nel settore dei servizi audiovisivi (Rapporto del Consiglio federale del 2 dicembre 2005 concernente i negoziati relativi all'OMC/GATS e alle deroghe nel settore dei servizi pubblici e dei pubblici sussidi, pag. 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.

¹³ RS **0.784.405.226.8**

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 e 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. Ai sensi delle disposizioni speciali che si applicano agli Stati contraenti aventi un regime costituzionale federale o non unitario, la Confederazione porta a conoscenza delle autorità cantonali competenti le disposizioni la cui applicazione compete ai Cantoni e ne raccomanda l'attuazione (art. 30 lett. b).

1.5.2 Basi legali e prassi attuale a livello federale

La Confederazione dispone delle basi giuridiche necessarie per adempiere agli obblighi risultanti dalla ratifica della Convenzione.

Mandato costituzionale

Il Costituente svizzero ha stabilito che la Confederazione svizzera ha il compito di promuovere «in modo sostenibile la comune prosperità, la coesione interna e la pluralità culturale del Paese» (art. 2 cpv. 2 Cost.)¹⁴. 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 nell'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 federale 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

¹⁴ Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999, RS 101.

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, la legge sul cinema e la legge sulla radiotelevisione.

- Il disegno di *legge sulla promozione della cultura* (LPCu)¹⁵, approvato l'8 giugno 2007 dal Consiglio federale, contempla tra gli obiettivi della promozione culturale della Confederazione di «rafforzare la coesione e la pluralità culturale in Svizzera» e di «promuovere un'offerta culturale variata e di alta qualità» (art. 3 lett. a e b del disegno). L'insieme delle misure di promozione e di sostegno della Confederazione persegue questo obiettivo (art. 9–18 del disegno). A titolo di esempio vanno sottolineati gli scambi culturali all'interno del Paese (art. 18 cpv. 1 del disegno) volti a promuovere il dialogo tra le regioni linguistiche e le culture tradizionali svizzere, permettendo in questo modo alla popolazione di vivere la pluralità del Paese e di rafforzare la coesione interna. Il disegno di legge mira a sostenere prioritariamente i progetti che «contribuiscono in modo particolare a salvaguardare o a sviluppare la pluralità culturale o linguistica» (art. 8 lett. b del disegno).
- La pluralità dell'offerta è uno degli elementi chiave della *legge federale del 14 dicembre 2001*¹⁶ *sulla produzione e la cultura cinematografiche* (LCin). Questo principio è sancito già nell'articolo 1 della LCin. Per promuovere la pluralità culturale e linguistica nonché la qualità dell'offerta cinematografica, la Confederazione può accordare aiuti finanziari o fornire un sostegno sotto altre forme (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 LCin). La Confederazione procede regolarmente alla valutazione della pluralità dell'offerta cinematografica.¹⁷ Qualora ritenga che essa non possa più essere garantita a lungo termine, ha la possibilità di esigere il miglioramento della situazione 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 del 20 dicembre 2002*¹⁸ *sulla promozione cinematografica* (OPCin), entrata in vigore il 1° luglio 2006, la Confederazione promuove anche la distribuzione e la proiezione di film d'art et d'essai.
- La *legge federale del 24 marzo 2006*¹⁹ *sulla radiotelevisione* (LRTV), entrata in vigore il 1° aprile 2007, intende garantire un servizio pubblico forte per mezzo della SRG SSR idée suisse, il cui mandato di programma include diverse disposizioni volte ad assicurare la pluralità dell'offerta (art. 24 cpv. 1 e 4). Per tutti i fornitori vige la seguente disposizione: «i programmi delle emittenti concessionarie devono rappresentare in modo adeguato la pluralità degli avvenimenti e delle opinioni nell'insieme delle loro trasmissioni reda-

¹⁵ FF 2007 4449

¹⁶ RS 443.1

¹⁷ Cfr. il rapporto dell'Ufficio federale di statistica, *La diversité de l'offre cinématographique en Suisse : 2003–2004*, Neuchâtel 2005.

¹⁸ RS 443.113

¹⁹ RS 784.40

zionali» (art. 4 cpv. 4 LRTV). 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 e 75 LRTV). La nuova legge permetterà inoltre di evitare che la collettività si trovi privata della cronaca di avvenimenti importanti a causa di contratti d'esclusiva (art. 72 e 73 LRTV). Infine sono importanti le disposizioni riguardanti l'accesso ai programmi (cosiddette *must carry-rules*, art. 59–65).

- La revisione della LRTV è stata concepita in modo da essere compatibile con la *Convenzione europea del 5 maggio 1989²⁰ sulla televisione transfrontaliera* nonché con la direttiva comunitaria sulla televisione²¹, 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 riservare a opere svizzere o comunque europee una parte sostanziale del tempo d'antenna e dei costi di programma (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. Il cosiddetto credito per la comprensione si basa sull'articolo 70 capoverso 3 Cost.
- *Carta europea delle lingue regionali o minoritarie*: I principali obiettivi della Carta, ratificata dalla Svizzera nel 1997²², 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 1995²³ sugli aiuti finanziari per la salvaguardia e la promozione della lingua e cultura romancia e italiana*, la Confederazione può concedere ai Cantoni dei Grigioni e del Ticino aiuti finanziari volti a sostenere misure di salvaguardia e promozione della lingua e cultura romancia e italiana in gene-

²⁰ RS 0.784.405

²¹ 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 del 30 giugno 1997.

²² RS 0.441.2

²³ RS 441.3

rale, di organizzazioni e istituzioni che s'impegnano a tale scopo, l'attività editoriale nella Svizzera romancia e italiana e la stampa romancia. Il Parlamento intende integrare in una nuova legge sulle lingue le disposizioni vigenti in materia di promozione della lingua romancia e italiana.

- *Nomadi*: dal 1986, la Confederazione sostiene finanziariamente la «Radgenossenschaft der Landstrasse», organizzazione mantello dei nomadi e degli Jenisch in Svizzera. In virtù della *legge federale del 7 ottobre 1994²⁴ concernente la Fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri»*, la Confederazione sostiene anche la Fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri», istituita nel 1997 e di cui fanno parte rappresentanti della comunità nomade, della Confederazione, dei Cantoni e dei comuni. In uno sforzo congiunto la Fondazione si prefigge di aiutare i nomadi a trovare soluzioni ai loro problemi quotidiani.
- *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 un accordo (volontario) stipulato dalla SSR SRG idée suisses 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*: La Svizzera 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. Oltre ad un contributo statutario, la Svizzera versa contributi volontari all'organizzazione e ai suoi operatori. Il Servizio della Francofonia gestisce ulteriori fondi destinati a sostenere progetti nell'ambito della cooperazione francofona.

Prospettive

Sullo sfondo della crescente importanza del commercio elettronico (*e-commerce*) e delle reti digitali per la diffusione e l'accesso ai contenuti culturali, la questione del pluralismo dei media sarà sempre più rilevante per la Svizzera. In virtù del principio di neutralità tecnologica a cui sottostà la Convenzione (cfr. n. 2, «Campo di applicazione»), una politica culturale esauriente volta alla protezione e alla promozione delle espressioni culturali deve anche tenere in debita considerazione l'utilizzazione di nuove forme (digitali) di distribuzione. Nuove regolamentazioni sono elaborate a vari livelli, come per esempio nell'ambito dei negoziati GATS presso l'OMC oppure nel contesto europeo in occasione della rielaborazione della direttiva sulla televisione in una «direttiva sui servizi audiovisivi» comprendente anche servizi non lineari (*on demand*). Per poter fronteggiare le crescenti sfide legate alla rivoluzione digitale e garantire la sua capacità d'azione in questo ambito, anche la Svizzera dovrà probabilmente introdurre disposizioni e misure che non sono disciplinate dal vigente ordinamento giuridico.

²⁴ RS 449.1

1.5.3

Risultati della procedura di consultazione

La Convenzione riguarda interessi fondamentali dei Cantoni. Per questa ragione nella primavera del 2007 il Dipartimento federale dell'interno (DFI) ha svolto una consultazione riguardante la Convenzione dell'UNESCO, i cui risultati sono sintetizzati qui di seguito.

A grande maggioranza i partecipanti alla consultazione si sono espressi favorevolmente riguardo alla ratifica della Convenzione sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali e intendono impegnarsi a favore di un'attuazione coerente di quest'ultima. I sostenitori, ovvero tutti i Cantoni, tutti i partiti politici, salvo l'UDC, le associazioni mantello nazionali dei comuni, delle città e delle regioni di montagna, tutte le associazioni mantello dell'economia (tranne l'Unione svizzera delle arti e mestieri e il Centre Patronal), così come numerose organizzazioni del settore culturale, dell'aiuto allo sviluppo, della scienza, della formazione e dei media, considerano la ratifica della Convenzione come volontà di riconoscere il valore ideale, sociale ed economico della diversità culturale per la Svizzera e di promuovere una coesistenza pacifica tra i popoli. Riconoscono inoltre il valore della Convenzione quale primo strumento giuridico internazionale vincolante destinato a garantire la protezione e la promozione della diversità culturale.

L'UDC, l'Unione svizzera delle arti e mestieri e il Centre Patronal sono contrari alla ratifica, che, a loro avviso, non procurerebbe alla Svizzera visibili vantaggi, ma ne pregiudicherebbe piuttosto la sovranità in materia di politica culturale. La Svizzera non avrebbe quindi alcun interesse a ratificare la Convenzione. Il Partito cristiano conservatore svizzero (PCC) motiva la sua posizione soprattutto con l'argomento che la Convenzione è favorevole a una promozione della multiculturalità senza esprimere un giudizio di valore.

2

Commento ai singoli articoli²⁵

Preambolo

Per mezzo di 21 considerandi il Preambolo espone i motivi che hanno portato all'elaborazione 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

²⁵ 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. 3), pagg. 819–822.

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.

Sezione 1: Scopi e principi fondamentali (art. 1 e 2)

La sezione 1 definisce gli scopi della Convenzione ed enumera i principi fondamentali destinati a trasmettere i valori fondamentali alla base della Convenzione (art. 2).

Tra gli obiettivi prioritari descritti nell'articolo 1 figura la protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali (lett. a). Obiettivi quali la promozione del dialogo interculturale (lett. c), l'interculturalità (lett. d) e la riaffermazione del legame tra cultura e sviluppo (lett. f) illustrano l'importanza che la Convenzione conferisce allo scambio e alla collaborazione internazionale. Uno dei suoi obiettivi consiste anche nel riconoscere la natura specifica delle attività, dei beni e dei servizi culturali quali portatori d'identità, di valori e di significato, che non hanno esclusivamente un valore commerciale (lett. g) nonché nel 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).

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 par. 1). Con questa prescrizione fondamentale si vuole impedire di compromettere questi diritti e libertà mediante la Convenzione. Sono inoltre stabiliti i principi della sovranità (par. 2), dell'uguale dignità e del rispetto di tutte le culture (par. 3), della solidarietà e della cooperazione internazionale (par. 4), della complementarità degli aspetti economici e culturali dello sviluppo (par. 5), dello sviluppo sostenibile (par. 6), dell'accesso equo alle espressioni culturali (par. 7) e dell'apertura ad altre culture umane (par. 8).

Sezioni 2 e 3: Campo di applicazione (art. 3 e 4)

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, segnatamente nell'ambito del patrimonio culturale dell'umanità, delle forme distinte di creazione artistica, della produzione, diffusione, distribuzione e dell'apprezzamento delle espressioni culturali (art. 4 par. 1). In vista di un indeterminabile progresso tecnico questa definizione vale indipendentemente dalle tecnologie o dai mezzi impiegati e, pertanto, viene considerata tecnologicamente neutra.

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 sulle espressioni culturali di individui, gruppi o società (art. 4 par. 6).

Sezione 4: Diritti e obblighi delle Parti contraenti (art. 5–19)

La sezione centrale concernente i diritti e gli obblighi delle Parti contraenti è suddivisa 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» (art. 5 par. 1). In cambio, assumono l'impegno di «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 averne accesso (...); (b) ad avere accesso a espressioni culturali diverse provenienti dal proprio territorio o da altri Paesi» (art. 7 par. 1). Da questa disposizione non deriva alcun diritto a prestazioni a favore di individui o gruppi.

Questo enunciato fondamentale è sviluppato negli articoli seguenti: l'articolo 6 paragrafo 2 fornisce un elenco esemplare di otto tipi di strumenti di applicazione che possono essere impiegati 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). L'unica limitazione consiste nella necessità di garantire compatibilità tra le misure e le politiche delle Parti contraenti e la Convenzione (art. 5 par. 2).

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 necessaria in qualche modo una salvaguardia urgente» (art. 8 par. 1). Si tratta di una specie di clausola di necessità i cui contenuti si estendono oltre le misure contemplate nell'articolo 6. In queste situazioni le Parti contraenti possono cooperare in modo solidale e prestarsi 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 (art. 9),²⁶ 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).

²⁶ Le Parti contraenti «forniscono, mediante un rapporto quadriennale all'attenzione dell'UNESCO, informazioni appropriate sulle misure adottate» (art. 9 lett. a) e «designano un punto di contatto incaricato dello scambio d'informazioni» (art. 9 lett. b). Le informazioni saranno utilizzate per le statistiche e le banche dati dell'UNESCO previste nell'ambito della Convenzione (art. 19).

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 una dichiarazione d'intenti delle Parti contraenti volta a potenziare la collaborazione internazionale a favore di uno sviluppo sostenibile e della lotta contro la povertà. Tra gli strumenti adatti a tal fine vanno citati i seguenti: 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 nei 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 facoltativi²⁷, il cui funzionamento è esposto nell'articolo 18.

Le modalità di collaborazione sono descritte dettagliatamente negli articoli 15 e 16. L'articolo 15 mira a potenziare l'istituzione di partenariati nel settore pubblico e in quello privato, a scopo di collaborare con i Paesi in via di sviluppo all'ottimizzazione delle proprie capacità. L'articolo 16 stabilisce un «trattamento preferenziale per i Paesi in via di sviluppo», che si traduce tra l'altro nella definizione di misure d'assistenza tecnica. Il concetto è 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».²⁸

Sezione 5: Relazioni con altri accordi (art. 20 e 21)

Nell'articolo 20 sono regolamentate le relazioni della Convenzione con gli altri strumenti giuridici internazionali. L'articolo si basa sui principi del sostegno reciproco, della complementarietà e della non subordinazione degli strumenti giuridici internazionali. In conformità al principio di diritto internazionale *pacta sunt servanda*²⁹, l'articolo contiene una formula in base a cui la Convenzione non è subordinata ad altri strumenti giuridici, che, pertanto, non sono da essa modificati: 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 par. 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 par. 1 lett. a) e «quando interpretano e applicano gli altri trattati a cui hanno aderito o quando sottoscrivono altri obblighi internazionali, le Parti contraenti tengono conto delle disposizioni pertinenti della presente Convenzione» (art. 20 par. 1 lett. b).

Il paragrafo 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 del-

²⁷ Durante i negoziati la Svizzera si era dichiarata favorevole ai contributi obbligatori.

²⁸ 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).

²⁹ Cfr. l'art. 26 della Convenzione di Vienna del 23 maggio 1969 sul diritto dei trattati, RS 0.111.

l'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.

Nell'articolo 21 le Parti contraenti s'impegnano a promuovere gli obiettivi e i principi della Convenzione in altre sedi internazionali, a scopo di conferire a quest'ultima piena efficacia quale trattato di riferimento nel suo settore specifico.

La questione specifica dei rapporti tra la Convenzione e gli accordi conclusi nel quadro dell'OMC è trattata nel numero 5.2 del presente messaggio.

Sezione 6: Organi della Convenzione (art. 22–24)

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).

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 par. 4 lett. c).

Il Comitato intergovernativo, composto da rappresentanti di 24 Parti contraenti, 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 par. 6 lett. a).

Sezione 7: Disposizioni finali (art. 25–35)

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 beneficino di un'autonomia interna completa o di organizzazioni d'integrazione economica regionale quali l'UE (art. 27), la designazione del punto di contatto (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).

Art. 30

La Svizzera è direttamente interessata dalle disposizioni concernenti i sistemi costituzionali federalisti o non unitari. Questa clausola, caratteristica per le Convenzioni

dell'UNESCO, riconosce esplicitamente la ripartizione interna delle competenze in seno agli Stati federalisti. Se, in conformità alla ripartizione interna delle competenze, incombe ai Cantoni prendere misure volte all'attuazione della Convenzione, la Confederazione è tenuta a informare le autorità cantonali in merito alle disposizioni della Convenzione e ne raccomanda l'attuazione. La clausola non ha invece alcun influsso sulla competenza della Confederazione di ratificare la Convenzione, sancita dall'articolo 54 Cost.

Soluzione delle controversie (art. 25) 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 invitate 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 par. 4). La Svizzera ratificherà questa Convenzione senza formulare riserve.³⁰

3 Ripercussioni

3.1 Per la Confederazione

Come illustrato nel numero 2.5, 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 può 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 (art. 9), 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 (art. 18 par. 3 lett. a). Un contributo della Svizzera potrà essere preso 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.

³⁰ Tra le Parti contraenti, il cui numero attuale ammonta a 66, solo il Cile ha formulato una relativa riserva.

3.2

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 par. 2 lett. h).

La ratifica della Convenzione non avrà 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

Per l'economia

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.³¹ La realizzazione 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.³² 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.

³¹ Christoph Weckerle, Michael Söndermann, *Das Umsatz- und Beschäftigungspotential des kulturellen Sektors: Erster Kulturwirtschaftsbericht Schweiz, Zurigo 2003.*

³² Rapporto del Consiglio federale del 2 dicembre 2005 concernente i negoziati relativi all'OMC/GATS (n. 12), pag. 10.

3.4 **Altre ripercussioni: 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 *governance* 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).³³ Questo modo di procedere ha permesso alla Svizzera di difendere nel testo della Convenzione il principio della partecipazione attiva della società civile (art. 11). Questa importante disposizione garantisce un'attuazione democratica della Convenzione.

La Confederazione e i Cantoni si impegneranno nell'assicurare continuità alla collaborazione attiva instauratasi tra società civile e autorità competenti in occasione dell'elaborazione della Convenzione. Il 28 settembre 2005 è stata istituita una Coalizione svizzera per la diversità culturale, cui hanno aderito numerose organizzazioni professionali, in particolare dell'ambito della cultura, al fine di approfondire e ampliare questa collaborazione. 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.

4 **Programma di legislatura**

Il presente progetto non è annunciato nel programma di legislatura 2003–2007³⁴, considerato che la Convenzione è stata aperta alla ratifica solo nell'ottobre del 2005, dopo l'approvazione da parte degli Stati membri dell'UNESCO (cfr. n. 1.2.3).

Il programma di legislatura 2003–2007 sancisce quale obiettivo esplicito della politica estera svizzera l'adeguamento di regole commerciali internazionali ad altre esigenze come la politica dello sviluppo, la promozione dei diritti umani nonché la protezione dell'ambiente.³⁵ La Convenzione adempie questo scopo. Va inoltre sottolineato che il progetto rientra negli obiettivi del Consiglio federale per il 2006 (obiettivo 12: apertura della consultazione) e 2007 (obiettivo 12: approvazione del messaggio).

³³ Cfr. la pagina web della Commissione svizzera per l'UNESCO sulla diversità culturale: www.unesco.ch/work-f/diversite.htm

³⁴ FF 2004 969

³⁵ FF 2004 1003

5 Aspetti giuridici

5.1 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.

5.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Gli articoli 20 e 21 regolamentano le relazioni della Convenzione con gli altri strumenti internazionali e intendono pertanto 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 complementarità 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 complementarità, al fine di garantire il rispetto della diversità delle espressioni culturali.

La Svizzera persegue una politica estera basata sul principio della coerenza e soddisfa pertanto l'esigenza di concertazione e coordinazione internazionali a scopo di promuovere gli obiettivi e i principi della presente Convenzione in altre sedi internazionali, contemplata nell'articolo 21.

5.3 Referendum in materia di trattati internazionali

Ai sensi dell'articolo 141 capoverso 1 lettera d della Costituzione federale sottostanno al referendum facoltativo i trattati internazionali di durata indeterminata e denunciabili, prevedenti l'adesione a un'organizzazione internazionale, comprendenti disposizioni importanti che contengono norme di diritto o per l'attuazione dei quali è necessaria l'emanazione di leggi federali. La Convenzione dell'UNESCO 2005 è conclusa per una durata indeterminata, ma può essere denunciata in qualsiasi momento (art. 31 della Convenzione). Essa non prevede l'adesione a un'organizzazione

internazionale. Resta da vedere, se la Convenzione comprende disposizioni importanti che contengono norme di diritto o per l'attuazione dei quali è necessaria l'emanazione di leggi federali. In conformità all'articolo 22 capoverso 4 della legge sul Parlamento³⁶ «contengono norme di diritto le disposizioni che, in forma direttamente vincolante e in termini generali ed astratti, impongono obblighi, conferiscono diritti o determinano competenze». Per «importanti disposizioni legislative» s'intendono quelle norme che, in base al diritto interno e in conformità all'articolo 164 capoverso 1 Cost. richiedono l'emanazione di una legge formale.

La Convenzione del 2005 contiene disposizioni che devono essere qualificate importanti ai sensi dell'articolo 164 capoverso 1 Cost. Nella misura in cui la Svizzera dovesse applicarle, essa dovrebbe farlo in un contesto legislativo formale. Vi rientra tra l'altro l'attribuzione di aiuti finanziari pubblici ai sensi dell'articolo 6 paragrafo 2 lettera d della Convenzione. Ai sensi dell'articolo 164 capoverso 1 lettera e Cost. l'erogazione di sussidi presuppone in effetti una base legale formale.

Ai sensi dell'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost., il decreto federale che approva la Convenzione sottostà pertanto a referendum facoltativo.

³⁶ Legge federale del 13 dicembre 2002 sull'Assemblea federale (RS 171.10).