



**DIREZIONE GENERALE DELLE POLITICHE INTERNE  
DELL'UNIONE**

**UNITÀ TEMATICA B: POLITICHE STRUTTURALI E DI COESIONE**

**CULTURA E ISTRUZIONE**

# **L'attuazione della Convenzione UNESCO del 2005 nell'Unione europea**

**STUDIO**

Il presente documento è stato richiesto dalla commissione per la cultura e l'istruzione.

## **AUTORE(I)**

Germann Avocats (Ginevra) e il suo gruppo di ricerca multidisciplinare<sup>1</sup>

## **AMMINISTRATORE RESPONSABILE**

Goncalo Macedo  
Unità tematica Politiche strutturali e di coesione  
Parlamento europeo  
E-mail: [poldep-cohesion@europarl.europa.eu](mailto:poldep-cohesion@europarl.europa.eu)

## **VERSIONI LINGUISTICHE**

Originale: EN.  
Traduzioni: BG, CS, DA, DE, EL, EN, ES, ET, FI, FR, HU, IT, LT, LV, MT, NL, PL, PT, RO, SK, SL, SV.

## **INFORMAZIONI SULLA PUBBLICAZIONE**

È possibile contattare l'unità tematica o abbonarsi alla newsletter mensile pubblicata dalla stessa scrivendo al seguente indirizzo: [poldep-cohesion@europarl.europa.eu](mailto:poldep-cohesion@europarl.europa.eu)

Manoscritto ultimato nel maggio 2010.  
Bruxelles, © Parlamento europeo, 2010.

Il documento è disponibile su Internet al sito:  
<http://www.europarl.europa.eu/studies>

## **LIMITAZIONE DELLA RESPONSABILITÀ**

Le opinioni espresse nel presente documento sono di responsabilità esclusiva dell'autore e non riflettono necessariamente la posizione ufficiale del Parlamento europeo.

Riproduzione e traduzione autorizzate, salvo a fini commerciali, con menzione della fonte, previa informazione dell'editore e invio di una copia a quest'ultimo.

---

<sup>1</sup> Cfr. sezione "Research Team" del sito Web [www.diversitystudy.eu](http://www.diversitystudy.eu)



**DIREZIONE GENERALE DELLE POLITICHE INTERNE  
DELL'UNIONE**

**UNITÀ TEMATICA B: POLITICHE STRUTTURALI E DI COESIONE**

**CULTURA E ISTRUZIONE**

# **L'attuazione della Convenzione UNESCO del 2005 nell'Unione europea**

## **STUDIO**

### **Contenuto:**

Il presente studio fornisce un quadro sintetico dello stato di attuazione della Convenzione UNESCO del 2005 sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali. Incentrato sui settori in cui l'Unione europea è tenuta a rivestire un ruolo di guida o di coordinamento, si prefigge di proporre spunti e un orientamento a lungo termine sull'attuazione della Convenzione. A tale scopo, lo studio analizza gli obblighi stabiliti dal testo in questione. Illustra le varie modalità di attuazione della Convenzione UNESCO da un punto di vista giuridico e pratico e individua le sfide e gli interventi utili al conseguimento degli obiettivi fissati da tale strumento.



## SINTESI

### Il carbone e l'acciaio invocano cultura

La cultura conta per l'Europa? - Jean Monnet, uno degli artefici dell'integrazione europea, diceva che se avesse dovuto ricominciare tutto da capo sarebbe ripartito dalla cultura: "*Si c'était à recommencer, je commencerais par la culture*"<sup>2</sup>.

Il presente studio fornisce un quadro sintetico dello stato di attuazione della Convenzione UNESCO del 2005 sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali. Esso riguarda in modo particolare i settori nei quali l'Unione europea è tenuta a rivestire un ruolo di guida o di coordinamento. Lo scopo è quello di fornire assistenza e un orientamento a lungo termine all'Unione europea nell'attuazione della Convenzione UNESCO. A tal fine, lo studio analizza dettagliatamente gli obblighi stabiliti dal testo in questione. Illustra le varie modalità di attuazione della Convenzione UNESCO da un punto di vista giuridico e pratico e individua le sfide e gli interventi utili al conseguimento degli obiettivi fissati da tale strumento.

L'attuazione della Convenzione UNESCO richiede nuove azioni da parte dell'Unione europea, degli Stati membri e della società civile. Superare la frammentazione e raggiungere la coerenza deve pertanto essere il *leitmotiv* di un simile impegno. Quanto più i soggetti pubblici e privati si dimostrano ambiziosi, tanto più i compiti risulteranno complessi e alta la posta in gioco. Un'impostazione riduttiva impedirebbe di raccogliere le sfide che si pongono dinanzi. In questo secondo caso, che rappresenta lo scenario peggiore, verrebbe spianata la strada al *diktat* delle logiche commerciali alle spese dei diritti umani, delle libertà fondamentali e dell'accesso alla ricchezza della diversità delle espressioni culturali. Inoltre, una via di mezzo fra l'ambizione e una tendenza al ribasso non farebbe che consolidare lo *status quo*: la diversità delle espressioni culturali è un lusso riservato a pochi Stati di diritto ricchi e democratici, mentre resta al di fuori della portata del resto del mondo.

La Convenzione UNESCO fornisce uno strumento nuovo, in grado di rendere l'integrazione europea sostanzialmente più ricca, più profonda e sostenibile. Nell'ambito delle relazioni esterne dell'Unione europea, un'autentica protezione e promozione della diversità delle espressioni culturali può contribuire a migliorare l'"integrazione globale" per garantire la pace e il benessere sociale come complemento esistenziale di una mera globalizzazione economica. A sessant'anni dalla dichiarazione di Schuman, oggi più che mai in Europa e nel mondo, il carbone e l'acciaio invocano cultura.

### Panoramica dello studio

Il presente studio è suddiviso in cinque parti. Nell'ambito della nostra rilevazione delle modalità di attuazione della Convenzione UNESCO, sintetizzate nella prima parte dello studio, abbiamo esaminato gli approcci tradizionali e innovativi nella protezione e nella promozione della diversità culturale in tutte le tipologie di paese, indipendentemente dal livello di sviluppo. L'indagine include (1) i paesi sviluppati dotati di un'industria culturale forte, come gli Stati membri dell'UE e il Canada, (2) i paesi economicamente emergenti, muniti di un'industria culturale organizzata, come la Cina o il Brasile, e (3) i paesi in via di sviluppo e i paesi meno avanzati, provvisti di mezzi economici molto limitati per la

---

<sup>2</sup> Da "Denis de Rougemont tel qu'en lui-même", in "Cadmos", n. 33/1986, pag. 22.

protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali, come ad esempio il Senegal.

La Convenzione UNESCO è un testo di tipo programmatico. Di conseguenza, le Parti contraenti dispongono di un ampio margine di manovra nell'attuazione di questo strumento. Partendo da questo dato di fatto, abbiamo sviluppato e dibattuto nuove idee destinate a migliorare il trattato in termini qualitativi attraverso il suo processo attuativo (seconda parte).

Sulla base di indagini e ricerche teoriche abbiamo analizzato il modo in cui l'Unione europea ha applicato la Convenzione nell'ambito delle sue relazioni esterne e delle sue politiche interne (terza e quarta parte). Abbiamo infine valutato se la Convenzione UNESCO abbia avuto un impatto sulla politica più recente e abbiamo fornito scenari delle sue ripercussioni su un futuro prevedibile al fine di presentare raccomandazioni per azioni future (quinta parte).

### **Prima parte: indagine basata su questionari e interviste**

La prima parte dello studio è costituita da una sintesi delle informazioni e dei pareri raccolti attraverso questionari e interviste realizzati presso diversi operatori, del settore pubblico e privato, all'interno e all'esterno dell'Unione europea. È inclusa una breve analisi di tali dati per offrire un quadro dell'attuale stato di attuazione e orientare le necessarie azioni future.

Il primo questionario ci ha consentito di raccogliere dati di natura giuridica, il secondo riguardava le modalità di attuazione dal punto di vista dei rappresentanti della società civile, mentre il terzo esaminava l'attuazione secondo la prospettiva delle organizzazioni regionali. Abbiamo inoltre condotto interviste orali con i rappresentanti di alcune organizzazioni regionali e internazionali.

I questionari compilati sono accessibili al pubblico attraverso il sito Web dedicato allo studio all'indirizzo [www.diversitystudy.eu](http://www.diversitystudy.eu).

### **Seconda parte: nuove idee per l'attuazione della Convenzione UNESCO**

La seconda parte del nostro studio prende in esame una serie di nuove idee per l'attuazione della Convenzione UNESCO nelle relazioni esterne e nelle politiche interne dell'Unione europea.

Innanzitutto, ai sensi dell'articolo 8 della Convenzione UNESCO, "una Parte può constatare l'esistenza di situazioni speciali in cui le espressioni culturali sul suo territorio sono esposte a un rischio di estinzione o a una minaccia grave oppure necessitano di un qualche tipo di salvaguardia urgente" e, in tali situazioni, "le Parti possono adottare tutte le misure appropriate per proteggere e preservare le espressioni culturali". Tale disposizione, in associazione all'articolo 17, può essere intesa in riferimento al cosiddetto "genocidio culturale" come negazione più estrema della diversità delle espressioni culturali. Le stesure iniziali della Convenzione delle Nazioni Unite del 1948 sulla prevenzione e la punizione del reato di genocidio contenevano disposizioni relative agli attacchi contro determinate espressioni culturali nell'intento di distruggere gruppi nazionali, etnici, razziali o religiosi in quanto tali. La nostra proposta è di analizzare ulteriormente tale interpretazione dalla prospettiva di nuovi eventuali approcci basati sulla Convenzione UNESCO per la prevenzione precoce di genocidi ed eccidi. In particolare, raccomandiamo l'ulteriore analisi della relazione fra la diversità delle espressioni culturali, religiose, politiche e nazionali.

Intendiamo sviluppare una proposta relativa a nuovi strumenti nell'ambito delle relazioni esterne dell'Unione europea con i paesi afflitti da crisi umanitarie e violazioni dei diritti delle minoranze e dei diritti umani.

Sugeriamo che tale proposta venga discussa nel quadro del dialogo transatlantico tra legislatori (TLD), che si prefigge di rafforzare e potenziare il livello del dibattito tra i legislatori europei e americani. La prevenzione tempestiva dei genocidi e degli eccidi è una questione politica centrale, condivisa dai legislatori di entrambe le sponde dell'Atlantico. Il tema offrirà ai deputati del Parlamento europeo la possibilità di mostrare il pieno valore della Convenzione UNESCO agli omologhi statunitensi. Secondo lo scenario più ottimista, tale dialogo potrebbe determinare negli Stati Uniti e negli altri paesi che condividono i medesimi valori un mutamento di atteggiamento nei confronti di questo strumento, portandoli dal rifiuto all'adesione.

In secondo luogo, le politiche volte a proteggere e a promuovere la diversità culturale necessitano di risorse adeguate. In tale contesto, analizziamo il ruolo dei diritti di proprietà intellettuale e delle norme di concorrenza nel contribuire a stabilire condizioni di parità tra fornitori di espressioni culturali del nord e del sud. Per migliorare l'accesso alle espressioni culturali di diversa origine, introduciamo i principi di "trattamento culturale" e "cultura più favorita". Esaminiamo le questioni inerenti al sistema internazionale della proprietà intellettuale rispetto alla protezione e alla promozione della diversità delle espressioni culturali e offriamo proposte correttive. In tale contesto, evidenziamo altresì i contributi positivi delle norme esistenti in materia di concorrenza e di un nuovo quadro giuridico basato sui principi della non discriminazione culturale. Tali regimi giuridici possono garantire un migliore equilibrio tra i diversi interessi legittimi in gioco. I decisori politici possono adottare approcci analoghi all'interno dell'UE per soddisfare i requisiti di cui agli articoli 6 e 7 della Convenzione UNESCO e promuovere una migliore circolazione dei beni e dei servizi culturali fra gli Stati membri. Tale dibattito sollecita l'elaborazione di nuovi canali giuridici per attuare i principi di accesso equo, apertura ed equilibrio di cui all'articolo 2, punti 7 e 8, in conformità agli strumenti universalmente riconosciuti in materia di diritti umani come previsto dall'articolo 5.

Da parte delle economie in via di sviluppo e di quelle meno sviluppate è in atto una pressione nei confronti dei paesi sviluppati per una collaborazione in materia di adeguamento dei brevetti nel quadro dell'OMC al fine di proteggere e promuovere la salute pubblica. Riteniamo che gli operatori culturali debbano esigere iniziative analoghe in materia di diritti d'autore e connessi diritti di proprietà intellettuale per proteggere e promuovere la diversità delle espressioni culturali. I contribuenti dell'Unione europea pagano i danni arrecati alla diversità delle espressioni culturali, inclusi gli effetti avversi degli oligopoli che abusano del loro potere di mercato attuando, come sembra, una discriminazione culturale attraverso le loro politiche.

In terzo luogo, la società civile deve svolgere un ruolo fondamentale nell'attuazione della Convenzione UNESCO al fine di garantirne l'efficacia. Concentreremo la nostra attenzione su come rendere concreto tale ruolo. Idealmente, le organizzazioni non governative (ONG) che rappresentano la società civile in relazione all'attuazione della Convenzione devono intraprendere un'azione politica con la medesima determinazione ed efficacia dimostrata dai gruppi di attivisti che hanno dato voce alle preoccupazioni ambientali di natura non commerciale presso l'OMC. Tali soggetti sono stati in grado di influenzare in misura sostanziale l'elaborazione e l'attuazione delle politiche e delle norme che disciplinano il commercio internazionale sollevando preoccupazioni di natura non commerciale connesse alla tutela dell'ambiente e allo sviluppo sostenibile. Analoghi soggetti devono emergere nel prossimo futuro per sviluppare ulteriormente e attuare norme e politiche volte a proteggere e a promuovere la diversità culturale a livello nazionale, regionale e internazionale. Per

raggiungere tali obiettivi, l'indipendenza dal potere pubblico e privato è essenziale. Nei regimi autoritari, le ONG devono essere protette dal *diktat* dello Stato. Nei regimi democratici, le ONG devono vedersela con il potere economico degli interessi delle corporazioni, forti di una posizione dominante sul mercato. In entrambi i casi, si tratta di valutare i meccanismi politici e giuridici che consentano ai rappresentanti della società civile di esprimere e sostenere l'interesse pubblico preservando al contempo la propria indipendenza. Contemporaneamente, le ONG devono essere trasparenti e responsabili in termini di struttura di affiliazione, rappresentatività, processi decisionali interni, *governance* e finanziamenti.

Il sistema partecipativo della Convenzione di Århus del 1998, sull'accesso all'informazione, la partecipazione pubblica nel processo decisionale e l'accesso alla giustizia su questioni ambientali, può fungere da modello per l'attuazione a livello europeo dell'articolo 11 della Convenzione UNESCO.

Questi tre temi meritano particolare attenzione da parte dei decisori politici e dei rappresentanti della società civile che intendano intervenire nel processo di attuazione della Convenzione UNESCO, con l'ambizione di superarne i punti deboli e valorizzarne i punti di forza.

#### **Dialogo con le parti interessate**

La nostra analisi condotta su ciascuno di questi tre temi si basa su un'indagine conoscitiva, presentata nella prima parte del presente studio, e su una ricerca teorica. Abbiamo presentato la nostra analisi nell'ambito di un dibattito con esponenti di alto livello della comunità accademica, che ne hanno offerto una valutazione critica volta a stimolare una più ampia discussione fra le parti interessate. Abbiamo registrato tali contributi in formato video e li abbiamo inseriti sul sito [www.diversitystudy.eu](http://www.diversitystudy.eu), nella sezione "Stakeholders' Dialogue". Ciascuno di tali contributi costituisce un punto di partenza per avviare tre distinti dibattiti su questi temi attraverso un blog online. Ci aspettiamo che le parti interessate leggano il nostro studio, ascoltino i commenti degli oratori ed esprimano e scambino i propri pareri sul nostro blog.

### **Terza parte: l'attuazione della Convenzione UNESCO nelle relazioni esterne dell'UE**

La terza parte dello studio riguarda le relazioni esterne dell'UE. Essa affronta l'attuazione della Convenzione UNESCO rispetto alle politiche in materia di diritti umani e al commercio internazionale a livello multilaterale, regionale e bilaterale.

Questa parte dello studio analizza il ruolo dell'UE nella recente controversia nell'ambito dell'(OMC) sugli accordi GATS e TRIPS fra gli Stati Uniti e la Cina. Rileviamo come l'UE abbia sostenuto gli Stati Uniti contro la Cina in tali procedure per la risoluzione delle controversie in materia di industria culturale. Entrambe le procedure sono state guidate dall'oligopolio delle grandi case di produzione cinematografica di Hollywood e dagli interessi correlati. In uno di questi procedimenti, la Cina ha invocato in propria difesa la Convenzione UNESCO. Secondo i dati in nostro possesso, gli operatori culturali europei non sono stati consultati prima della decisione della Commissione europea di sostenere la posizione statunitense. A seguito di un dibattito in merito, concludiamo che la Commissione europea dovrebbe stabilire procedure che garantiscano un'informazione tempestiva e l'adeguata partecipazione della società civile ai processi decisionali in relazione alle controversie presso l'OMC su temi che rientrano nel campo di applicazione della Convenzione UNESCO. Una

siffatta partecipazione informata contribuirà a un'attuazione più efficace della Convenzione UNESCO.

Poniamo poi in discussione l'attuale assenza di dibattiti formali sulla Convenzione UNESCO in seno all'OMC. Analizziamo tale situazione e proponiamo strategie affinché l'UE avvii un dialogo fra l'UNESCO e l'OMC sulla protezione e la promozione della diversità culturale in relazione alla regolamentazione del commercio internazionale.

Esaminiamo inoltre i meccanismi di cooperazione culturale e analizziamo la relazione esistente fra le questioni inerenti alla diversità culturale e gli accordi commerciali regionali e bilaterali. La prima attuazione concreta della Convenzione UNESCO nelle relazioni esterne dell'UE, nel quadro dell'agenda europea della cultura, è stata la negoziazione di due protocolli di cooperazione culturale. Nel 2008 la Commissione europea ha concluso un primo protocollo con il Cariforum, mentre nel 2009 ha negoziato un secondo protocollo con la Corea del Sud. Da un lato, tali protocolli forniscono una prima indicazione su come rispettare le linee guida e gli obiettivi dell'agenda per la cultura. Dall'altro lato, tali negoziati portano alla luce una serie di questioni che meritano un'ulteriore analisi, specialmente in considerazione del fatto che diversi aspetti dell'approccio della Commissione europea hanno subito feroci critiche.

La nostra proposta è che l'Unione europea, gli Stati membri e i paesi che condividono i medesimi valori concludano un accordo quadro multilaterale di riferimento valido per gli accordi commerciali regionali o bilaterali dell'UE. Un simile accordo includerebbe i contenuti essenziali della cooperazione culturale applicabili a tutti i paesi terzi. Tale strumento potrebbe, ad esempio, influire sulle disposizioni TRIPS-plus sulla protezione del diritto d'autore per l'attuazione delle corrispondenti garanzie sulle norme di concorrenza. L'UE potrebbe successivamente integrare tale accordo di base mediante contenuti specifici applicabili caso per caso entro un quadro chiaramente definito.

I meccanismi di finanziamento pubblico internazionali sono essenziali per la produzione culturale nei paesi del sud del mondo. A partire da uno studio di caso sul fondo per la cinematografia destinato al gruppo di Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (ACP), traiamo insegnamenti in vista di una futura cooperazione allo sviluppo nel quadro della Convenzione UNESCO.

#### **Quarta parte: l'attuazione della Convenzione UNESCO nelle politiche interne dell'UE**

La quarta parte del nostro studio analizza la situazione della Francia e della Corea del Sud in termini di quote di mercato riservate alla cinematografia come paradigma di una questione cruciale che oggi interessa i mercati della maggior parte delle industrie culturali. In tutti gli Stati membri, e nella maggior parte del mondo, un'elevata concentrazione del potere di mercato porta il pubblico a chiedere forme convenzionali e contenuti per larga parte culturalmente omogenei. Per il pubblico medio, l'unica possibilità è quella di fruire delle espressioni culturali e dell'ideologia soggiacente, che gli operatori dominanti impongono attraverso pubblicità insistenti. Quanto maggiore è il potere di mercato in mano ai fornitori di espressioni culturali, tanto maggiore è la loro penetrazione del mercato. Il potere di mercato dell'oligopolio di Hollywood, da una parte, e il finanziamento degli Stati membri dell'UE attraverso aiuti di Stato selettivi, dall'altra, stanno oggi creando una diffusa situazione di "duopolio" nei diversi settori culturali europei. I diritti degli artisti e degli utenti che rifiutano uno di questi poteri devono essere tutelati. I decisori politici responsabili dovrebbero elaborare nuove regole per creare condizioni di parità per i creatori

di espressioni culturali attualmente esclusi dal sistema dominante. Riteniamo che il meccanismo degli aiuti di Stato selettivi, l'"espertocrazia" ad esso correlata e l'uso esagerato di intermediari vari costituiscano una minaccia a tale libertà in Europa. Individuiamo un rimedio a tale rischio nel sistema della proprietà intellettuale abbinato alle norme della concorrenza e ai principi di non discriminazione culturale, come evidenziato nella seconda parte del nostro studio.

Delineiamo inoltre strategie di progettazione istituzionale volte all'attuazione della Convenzione UNESCO nell'Unione europea. Raccomandiamo la valutazione delle competenze esistenti e delle potenziali sinergie basate su nuove collaborazioni fra istituzioni. Ancora, suggeriamo di considerare il Gruppo intergovernativo sul cambiamento climatico (IPCC) quale fonte di ispirazione per la creazione di un nuovo strumento in grado di produrre e scambiare conoscenze sugli interventi e le politiche per proteggere e promuovere la diversità delle espressioni culturali. Infine, proponiamo un'ulteriore analisi della questione dell'impatto della Convenzione UNESCO sulle politiche destinate a proteggere e promuovere la diversità linguistica.

### **Quinta parte: conclusioni e raccomandazioni**

La quinta parte del nostro studio formula conclusioni e raccomandazioni per trasformare in realtà le notevoli potenzialità della Convenzione UNESCO in Europa e sulla scena mondiale. Sottolineiamo in particolare il ruolo della società civile quale forza trainante per l'attuazione di questo strumento.

#### **Versione lunga dello studio, dialogo fra le parti e documentazione**

Il nostro studio è disponibile in due versioni: una più breve, di 80 pagine, tradotta in diverse lingue, e una più lunga in inglese, contenente un'analisi più dettagliata dei temi sotto forma di documenti di lavoro. Entrambe le versioni, così come le risposte alla nostra inchiesta, possono essere scaricate all'indirizzo [www.diversitystudy.eu](http://www.diversitystudy.eu), un sito Web dedicato allo studio, contenente anche materiale aggiuntivo. Il sito prevede inoltre una sezione in cui le parti interessate possono inserire i propri commenti sullo studio e scambiare pareri.

Il testo della Convenzione UNESCO, le linee guida operative e altre utili informazioni sono disponibili all'indirizzo [www.unesco.org/culture/en/diversity/convention](http://www.unesco.org/culture/en/diversity/convention).

### **Elementi chiave della Convenzione: il principio di sovranità e le sue limitazioni**

Il meccanismo alla base della Convenzione UNESCO, che consente alle Parti contraenti di formulare e attuare misure e politiche volte a proteggere e promuovere la diversità delle espressioni culturali sui propri territori (articoli 5 e 6), costituisce una sorta di "autorizzazione limitata". La Convenzione UNESCO stabilisce il principio della sovranità all'articolo 2, punto 2. A norma di tale disposizione, gli Stati possono, in conformità alla Carta delle Nazioni Unite e ai principi del diritto internazionale, far valere il loro diritto sovrano per adottare misure volte a conseguire gli obiettivi della Convenzione. Tale diritto è subordinato al rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali ai sensi dell'articolo 2, punto 1. Tale disposizione ricorda che "la protezione e la promozione della diversità culturale presuppongono il rispetto dei diritti umani, delle libertà fondamentali quali la libertà di espressione, d'informazione e di comunicazione nonché la possibilità degli individui di scegliere le proprie espressioni culturali". I principi dell'accesso equo,

dell'apertura e dell'equilibrio, ai sensi dell'articolo 2, punti 7 e 8, restringono ulteriormente il potere delle Parti contraenti nelle politiche culturali.

Il principio della sovranità risulta altamente problematico nel caso dei regimi autoritari. Nella maggior parte dei casi, tali regimi tendono a usare e ad abusare del potere travestito da sovranità e ne ignorano le limitazioni che impongono il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali. L'Unione europea raccoglie la sfida di affrontare questa realtà promuovendo gli obiettivi della Convenzione UNESCO nelle proprie relazioni esterne.

Si può sostenere che il principio di solidarietà e cooperazione internazionali, come definiti dall'articolo 2, punto 4, prevede che gli Stati superino una concezione ristretta e introversa del concetto di sovranità. La solidarietà e cooperazione internazionali dovrebbero consentire ai paesi, e in particolar modo ai paesi in via di sviluppo e a quelli meno sviluppati, d'istituire e ottimizzare gli strumenti necessari alla loro espressione culturale, incluse le rispettive industrie culturali nascenti o consolidate. Ciò deve avvenire a livello locale, nazionale e internazionale. A nostro parere, la medesima interpretazione dovrebbe applicarsi ai principi di accesso equo, apertura ed equilibrio, di cui all'articolo 2, punti 7 e 8. L'articolo sottolinea che "l'accesso equo a un ventaglio ampio ed eterogeneo di espressioni culturali provenienti dal mondo intero e l'accesso delle culture ai mezzi di espressione e di diffusione costituiscono elementi importanti per valorizzare la diversità culturale e incentivare la comprensione reciproca". L'articolo riconosce inoltre che quando gli Stati adottano misure volte a favorire la diversità delle espressioni culturali, dovrebbero provvedere a promuovere adeguatamente l'apertura ad altre culture umane. Di conseguenza, non è interesse dell'Unione europea ridurre la solidarietà e la cooperazione internazionali a forme di mera beneficenza.

La protezione e la promozione di una diversità sostenibile delle espressioni culturali nel cosiddetto "Sud del mondo" a beneficio del mondo intero richiedono l'elaborazione e l'attuazione di nuovi meccanismi giuridici volti a creare condizioni di parità. Gli strumenti politici basati sul pagamento diretto comportano il rischio di conferire ai soggetti donatori il potere di influenzare i contenuti culturali e di rendere i destinatari soggetti alla dipendenza e al clientelismo. Ciò riguarda in modo particolare i regimi di finanziamento degli "aiuti di Stato selettivi", analizzati più in dettaglio nella quarta parte del nostro studio.

Garanzie giuridiche efficaci e una visione sul lungo termine sono necessarie per fare in modo che la diversità autentica delle espressioni culturali non sia appannaggio di un numero limitato di Stati ricchi e democratici indifferenti, o accondiscendenti, rispetto al resto del mondo.

Gli articoli dal 205 al 207 del TFEU, insieme all'articolo 21, prevedono che l'azione dell'Unione europea sulla scena internazionale sia guidata dai principi che ne hanno ispirato la creazione, ovvero sviluppo e allargamento, e da quegli stessi principi che intende promuovere nel mondo: democrazia, Stato di diritto, universalità e indivisibilità dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, rispetto della dignità umana, principi di uguaglianza e di solidarietà e rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite e del diritto internazionale. Di conseguenza, la politica commerciale comune dell'UE e l'emergente costituzione economica dovrebbero contribuire anche a un mondo più equo nel settore culturale<sup>3</sup>.

### **Panoramica sui punti di forza, i punti di debolezza, le opportunità e i rischi**

<sup>3</sup> Sulla costituzione economica emergente si veda Christian Joerges, "La Constitution européenne en processus et en procès", in "Revue Internationale de Droit Économique", 2006, pagg. 245-284, consultabile all'indirizzo <http://www.cairn.info/revue-internationale-de-droit-economique-2006-3-page-245.htm>.

I risultati presentati in questo studio sono il frutto di un lavoro su più fronti: raccolta dati, interviste, studi di casi e ricerche teoriche. Nel loro complesso, offrono la possibilità di esaminare le potenzialità offerte dall'attuazione della Convenzione UNESCO. A tale scopo, abbiamo applicato un'analisi SWOT (dall'inglese "*Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats* ", punti di forza, punti di debolezza, opportunità e rischi) alla Convenzione UNESCO e alla sua attuazione nell'Unione europea quale strumento strategico. Di seguito è riportata una sintesi di tale analisi.

### **Punti di forza**

La Convenzione UNESCO dà ampio spazio alla partecipazione della società civile. In alcune giurisdizioni, i rappresentanti della società civile sono stati fondamentali nella formazione dei contenuti della Convenzione nelle fasi di elaborazione e negoziazione. Il testo adottato riconosce alla società civile lo stesso ruolo di forza trainante per la sua attuazione (articolo 11).

Di conseguenza, l'attuazione della Convenzione UNESCO richiede un forte impegno da parte della società civile per motivare e legittimare l'azione degli operatori pubblici.

### **Punti di debolezza**

Il principio di sovranità sottostante alla Convenzione, unitamente alla vaghezza di alcune disposizioni e a un sistema di composizione delle controversie assai debole, non è all'altezza delle sfide cui si trova a far fronte una larga quota di paesi, in particolare quelli in via di sviluppo, quelli meno sviluppati e i regimi autoritari.

Di conseguenza, i soggetti interessati, sia pubblici che privati, devono elaborare e applicare a livello internazionale restrizioni chiare e precise al principio della sovranità, basate sui diritti umani e sulle libertà fondamentali, così come sui principi di accesso equo, apertura ed equilibrio.

### **Opportunità**

La Convenzione è formulata in un linguaggio edificante e incoraggia la creatività, tanto giuridica quanto politica, dei soggetti interessati pubblici e privati. Insieme ai progressi nella normativa ambientale, e sotto la spinta della regolamentazione in materia commerciale, da una tale creatività possono emergere dinamiche stimolanti fra idealismo e realismo. Ciò avrà effetti estremamente positivi sull'attuazione del trattato. La Convenzione può inoltre diventare uno degli elementi costitutivi di uno strumento giuridico internazionale di protezione e promozione della "diversità umana" per la prevenzione precoce di genocidi ed eccidi. Tale strumento può essere utilizzato nell'ambito delle relazioni esterne dell'UE.

Nelle relazioni esterne dell'UE, la Convenzione può corroborare sforzi di integrazione più sostenibili. Tale strumento può contribuire in misura sostanziale a potenziare la coesione. Può costituire un buono strumento di *governance* per la massimizzazione della ricchezza e l'attenuazione delle tensioni in virtù della diversità delle espressioni culturali, politiche, etniche, religiose e nazionali in Europa e nel mondo intero.

I portatori di interesse devono pertanto riservare un'attenzione speciale all'attuazione efficace degli articoli 7 e 8 della Convenzione UNESCO, che riguardano l'accesso alla diversità delle espressioni culturali e la sua negazione più estrema. In caso di successo, la Convenzione potrebbe rientrare tra i più importanti trattati internazionali.

## **Rischi**

Le Parti contraenti devono essere consapevoli degli effetti negativi dell'attuale sistema internazionale dei diritti di proprietà intellettuale sulla diversità delle espressioni culturali, in particolare nei mercati dominati da grandi corporazioni che esercitano il potere collettivo come oligopoli.

Qualora le Parti non applicassero in maniera adeguata le pertinenti norme sulla concorrenza e non riuscissero a correggere la discriminazione culturale perpetrata sistematicamente dal potere corporativo, l'attuale squilibrio degli scambi di beni e servizi culturali non verrebbe bilanciato. In tal caso, gli impegni in materia di accesso di cui all'articolo 7 resterebbero puramente programmatici.

Ai sensi dell'articolo 6, le Parti devono elaborare e attuare controlli e contrappesi per evitare misure che attribuiscono poteri decisionali allo Stato al di fuori della portata della legge e in violazione della libertà di espressione. Riteniamo che i meccanismi degli aiuti di Stato selettivi rappresentino un rischio in termini di censura mascherata e freno allo spirito imprenditoriale in ambito culturale.

Un'attuazione della Convenzione che non riesce a mettere pienamente a frutto le sue potenzialità in termini di buona *governance* può avere ricadute negative sugli sforzi per un'integrazione europea sostenibile, specialmente in momenti di crisi economica e politica.

Senza la partecipazione attiva della società politica e dei decisori politici per guidare la prosecuzione dell'attuazione della Convenzione, questo strumento rischia di ridursi a un mero "discorso in politichese" per gli Stati sociali ricchi e democratici e, alla fine, resterebbe solo "lettera morta" per tutte le Parti.

I fautori della causa della diversità culturale devono dunque opporsi a un'interpretazione ristretta dell'ambito di applicazione della Convenzione UNESCO. Devono mobilitare i soggetti pubblici e privati del settore culturale e non solo, al fine di contribuire a un'attuazione efficace di questo strumento. Infine, devono impegnarsi quanto più possibile per l'ulteriore sviluppo delle leggi e delle politiche sinora istituite a livello nazionale e regionale.

## **Tre generazioni di discorso sulle politiche e le leggi in materia di diversità culturale**

Si distinguono tre generazioni di discorso sulle politiche e le norme di diritto che riguardano l'ambito di applicazione della Convenzione UNESCO. Ai sensi dell'articolo 3, questo strumento "si applica alle politiche e alle misure adottate dalle Parti contraenti nell'ambito della protezione e della promozione della diversità delle espressioni culturali". Tale ambito è da intendersi alla luce degli articoli 1 e 2, che definiscono gli obiettivi e i principi ispiratori della Convenzione.

Storicamente, la prima generazione di discorso era basata su una concezione prevalentemente etnocentrica, incentrata sulla protezione e sulla promozione della nozione di "identità culturale". Grazie allo straordinario potenziamento del sistema commerciale multilaterale registrato nell'ultimo decennio del ventesimo secolo, gli operatori culturali di varie giurisdizioni hanno compreso l'esigenza di unire le forze per vincere le nuove sfide del settore. Gli accordi dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC) sono entrati in vigore nel 1995. Durante i negoziati che portarono a tali trattati, gli operatori culturali non seppero imporre l'"eccezione culturale". Tale eccezione avrebbe sottratto la

regolamentazione culturale dall'ambito di applicazione del regolamento sulla progressiva liberalizzazione del commercio di beni e servizi e sugli aspetti dei diritti di proprietà intellettuale connessi al commercio (GATT, GATS e TRIPS).

Il successo in termini di prevedibilità e applicabilità del diritto dell'OMC ha essenzialmente determinato un cambiamento radicale nel meccanismo di composizione delle controversie valido per l'accordo generale sulle tariffe e sul commercio (GATT) dal 1948 al 1994. Questa nuova realtà è considerata il punto di svolta nel passaggio, nella strategia degli operatori culturali, verso la seconda generazione di discorso, incentrata sul concetto di "diversità culturale". Gli operatori culturali hanno reagito al rischio imminente elaborando un nuovo diritto. Tale processo ha preso il via da norme non vincolanti ("soft law") sotto forma di una dichiarazione sulla diversità culturale, adottata sotto l'egida del Consiglio d'Europa nel 2000. Ne sono seguite un'analoga dichiarazione presso l'UNESCO nel 2001 e, nel 2005, norme più vincolanti attraverso la Convenzione. Sebbene molti discorsi sulla varietà culturale fossero nati molto prima, la nuova regolamentazione multilaterale del commercio ha conferito loro la forza necessaria perché fossero tradotti in norme di diritto contraddistinte da una sempre migliore formulazione.

Attualmente, assistiamo all'emergere di una terza generazione di idee e iniziative giuridiche e politiche. La fase che si apre adesso offre l'opportunità di accogliere nuovi alleati per la causa culturale interessati alla protezione dei diritti umani, delle libertà fondamentali, dei diritti delle minoranze e della prevenzione dei genocidi e degli eccidi. Nella sua attuale forma, la Convenzione mira a proporre contributi in grado di dare una forma concreta ai diritti umani e alle libertà fondamentali, sia come risultato della diversità delle espressioni culturali che come limitazione del principio di sovranità.

## **L'attuazione come "perseguimento di progressi politici"**

La Commissione europea ritiene che l'attuazione della Convenzione UNESCO all'interno dell'UE non costituisca un'attività strettamente legislativa in quanto tale, ma il perseguimento di progressi nelle politiche interne ed esterne, che potrebbero assumere la forma di un'azione legislativa in casi specifici (risposta della Commissione europea al quesito n. 4 del questionario riservato alle organizzazioni regionali (Regional Organizations Survey) disponibile all'indirizzo [www.diversitystudy.eu](http://www.diversitystudy.eu)). Tale interpretazione offre l'opportunità di una nuova riflessione creativa in termini politici e giuridici al di là di una mera impostazione statica e formale. La Convenzione UNESCO ha la grande potenzialità di mobilitare e stimolare legislatori e decisori politici nella ricerca di soluzioni innovative per affrontare le preoccupazioni principali della società civile in relazione ai temi dell'identità e della diversità. La Convenzione tratta tali questioni dal punto di vista culturale. Tuttavia, il valore di questo strumento risiede nell'essere una fonte d'ispirazione e nel poter offrire una guida per un futuro quadro giuridico che possa gestire le fonti di tensione, come le espressioni religiose, politiche e nazionali, che derivano dalla diversità di altre forme di espressione a livello nazionale e regionale.

Nell'agenda europea per la cultura, la Commissione europea invoca l'"integrazione della cultura in tutte le politiche pertinenti" sulla base della clausola culturale del trattato CE (paragrafo 4, punto 4): "per quanto attiene alla dimensione esterna, un'attenzione particolare è riservata al dialogo multiculturale e interculturale e interreligioso, alla promozione della comprensione tra l'UE e i suoi partner internazionali e all'apertura sempre maggiore verso un pubblico più vasto nei paesi partner. In questo quadro, un ruolo importante è svolto dall'educazione e in particolare dall'educazione ai diritti umani".

Le relazioni fra Tibet e Cina, o fra Israele e Palestina, confermano l'urgenza di proseguire una riflessione approfondita su tale strumento. La protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali, in conformità ai diritti umani e alle libertà fondamentali, dettano una tabella di marcia per l'elaborazione di un nuovo diritto internazionale volto a proteggere e a promuovere la diversità umana e la prevenzione tempestiva di genocidi ed eccidi. Tuttavia, prima di sognare nuove costruzioni, bisogna rafforzare le fondamenta della casa già esistente.

La Commissione europea riconosce l'emergere di un nuovo quadro strategico per la cultura nelle relazioni esterne dell'UE a seguito dell'adozione dell'agenda europea per la cultura. In tale quadro, la cultura è percepita come un fattore strategico per lo sviluppo politico, sociale ed economico e non esclusivamente in termini di iniziative o eventi culturali isolati (risposta della Commissione europea al quesito n. 4.1 del questionario riservato alle organizzazioni regionali). I criteri di Copenhagen sul dialogo tra l'Unione europea, i Balcani occidentali e la Turchia illustrano il modo in cui questo nuovo approccio possa essere applicato alle azioni concrete. La Commissione esprime inoltre chiaramente la speranza che la Convenzione UNESCO possa plasmare un nuovo ruolo per la cultura e la diversità culturale nella *governance* globale e venga riconosciuta quale pilastro della cultura a livello globale, riproducendo dunque gli obiettivi raggiunti dalle questioni ambientali e dai trattati in materia di cambiamento climatico e biodiversità (risposta della Commissione europea al quesito n. 11.1 del questionario riservato alle organizzazioni regionali).

Condividiamo tale visione e delinearono nel nostro studio le diverse opzioni che possono contribuire a trasformare in realtà queste aspirazioni nelle relazioni interne e transfrontaliere. Negli ultimi decenni, sviluppi dinamici nel diritto ambientale hanno determinato la creazione di diversi strumenti a livello nazionale, regionale e internazionale, come ad esempio la Convenzione sulla biodiversità del 1992. Tali innovazioni giuridiche, insieme alle più recenti sfide poste alle questioni di natura non commerciale, come la salute pubblica, derivanti dalle norme dell'OMC, hanno infine aperto un nuovo discorso sulla diversità culturale. Da una prospettiva giuridica e politica, la principale minaccia a un simile discorso è rappresentata da una possibile regressione verso una concezione introversa dell'identità culturale. In questo caso, che rappresenta lo scenario peggiore, i sostenitori responsabili della diversità culturale non dovrebbero lasciarsi sfuggire le opportunità uniche che un'interpretazione creativa della Convenzione UNESCO promette di offrire.