

Approvazione della Convenzione quadro sul valore del patrimonio culturale per la società

Rapporto esplicativo

Compendio

Il presente disegno propone la ratifica della Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sul valore del patrimonio culturale per la società (Convenzione di Faro) da parte della Svizzera. La Convenzione definisce il patrimonio culturale come importante risorsa per la promozione della diversità culturale e lo sviluppo sostenibile della società, dell'economia e dell'ambiente. Chiede di creare delle condizioni quadro che permettano di porre il patrimonio culturale al centro dell'attenzione sociale, di migliorare l'accesso a tale patrimonio e di rafforzare la partecipazione di un vasto pubblico. La Convenzione rispetta le strutture e le procedure statali esistenti. In Svizzera potrà essere attuata con le basi giuridiche attuali, nell'ambito delle procedure esistenti e con le risorse disponibili.

Situazione iniziale

La Convenzione di Faro è concepita come sistema quadro paneuropeo per le politiche sul patrimonio culturale e ha lo scopo di completare e rafforzare gli strumenti del Consiglio d'Europa esistenti nell'ambito del patrimonio culturale. In qualità di convenzione quadro definisce gli obiettivi superiori e identifica campi in cui intervenire lasciando agli Stati aderenti ampio margine d'azione nella sua applicazione e senza imporre misure concrete.

Contenuto del disegno

La Convenzione di Faro parte da un'idea allargata di patrimonio culturale che comprende forme sia materiali sia immateriali e digitali (nate come tali o digitalizzate). Intende il patrimonio culturale come risorsa fondamentale per lo sviluppo sostenibile e rileva pratiche concrete affinché una società sostenibile che comprende tutte le fasce della popolazione possa trarne beneficio. Occorre chiarire anzitutto a quale scopo preservare il patrimonio culturale europeo e per chi.

La Convenzione di Faro impegna le Parti in maniera generale a riconoscere il contributo del patrimonio culturale per la società e a promuovere la responsabilità condivisa per il patrimonio culturale e la partecipazione del pubblico a quest'ultimo. Parte dall'idea che il potenziale del patrimonio culturale possa svilupparsi solo attraverso la partecipazione e la condivisione di responsabilità.

Per la sua applicazione, la Convenzione lascia ampio margine d'azione agli Stati aderenti.

Considerando il patrimonio culturale come risorsa da usare nel contesto di uno sviluppo sostenibile e accentuando il suo potenziale per creare identità, promuovere una società democratica e contribuire alla qualità della vita, la Convenzione conferma gli sforzi congiunti di Confederazione e Cantoni a favore di una politica nazionale globale in materia di patrimonio culturale. La Convenzione rimanda all'importanza di approcci attuali come una governance partecipativa e trasparente, la promozione di processi dal basso verso l'alto e l'impiego sistematico dei media

digitali. Fornisce così una solida base per l'impostazione futura di una politica nazionale del patrimonio culturale al passo con i tempi.

Un'adesione andrebbe a completare la partecipazione della Svizzera alle convenzioni del Consiglio d'Europa già esistenti in materia culturale. La ratifica della Convenzione di Faro costituirebbe, soprattutto in considerazione delle gravissime distruzioni e della strumentalizzazione del patrimonio culturale nei conflitti armati attualmente in corso, un impegno della Svizzera a favore della promozione della stabilità e di una convivenza pacifica dei popoli, in linea con gli obiettivi della Confederazione in materia di politica estera.

1 Punti essenziali della Convenzione

1.1 Situazione iniziale

La Convenzione quadro del Consiglio d'Europa del 27 ottobre 2005 sul valore del patrimonio culturale per la società (Convenzione di Faro) definisce il patrimonio culturale come risorsa fondamentale per uno sviluppo globale sostenibile e rileva pratiche concrete affinché vada a beneficio dello sviluppo di una società sostenibile e inclusiva.

Quello della sostenibilità culturale è un concetto relativamente giovane: è entrato a far parte degli *Obiettivi globali di sostenibilità* solo dal 2015 nel quadro dell'adozione dell'*Agenda 2030 per uno sviluppo sostenibile* da parte delle Nazioni Unite. Il Consiglio federale ha definito per la prima volta nella sua *Strategia per uno sviluppo sostenibile 2016–2019*¹ obiettivi concreti in questo ambito e anche nel messaggio del 28 novembre 2014 concernente la promozione della cultura negli anni 2016–2020 (Messaggio sulla cultura)² sottolinea la necessità di tenere maggiormente conto degli aspetti del patrimonio culturale e della creatività mostrando con i tre assi d'azione strategici Partecipazione culturale, Coesione sociale, Creazione e innovazione come la cultura possa contribuire allo sviluppo sostenibile. Queste strategie si fondano su una concezione moderna e dialogica di patrimonio culturale, strettamente connessa ai luoghi e alle condizioni di vita. La preservazione e la creazione del patrimonio culturale devono avvenire attraverso una partecipazione democratica e inclusiva. Il patrimonio culturale è riconosciuto come significativo fattore di richiamo, importante elemento per la qualità di vita e per il consolidamento di una società democratica.

1.2 Svolgimento dei negoziati

L'elaborazione della Convenzione è scaturita dall'aver riscontrato la mancanza, nel quadro delle convenzioni del Consiglio d'Europa esistenti su particolari obiettivi, di uno strumento in grado di valorizzare il patrimonio culturale in maniera generale e di sostenere la sua importanza per la qualità di vita individuale, l'integrazione nella società e la sostenibilità.

La Convenzione quadro è stata elaborata tra il 2003 e il 2004 da un gruppo di esperti guidati dal Comitato direttivo per il patrimonio culturale del Consiglio d'Europa. È stata adottata il 27 ottobre 2005 e aperta alla firma e alla ratifica dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa.

Il testo è entrato in vigore il 1° giugno 2011 in seguito all'adesione del decimo Stato (art. 18 lett. c).

¹ <https://www.are.admin.ch/are/it/home/sviluppo-sostenibile/politica-e-strategia/strategia-per-uno-sviluppo-sostenibile-2016-2019.html> (data di consultazione: 10 luglio 2017).

² FF 2015 447

Alla fine di giugno 2017 la Convenzione di Faro era stata ratificata da 17 Stati (Armenia, Bosnia e Erzegovina, Croazia, Georgia, Ungheria, Lituania, Lussemburgo, Montenegro, Norvegia, Austria, Portogallo, Repubblica Moldava, Serbia, Repubblica Slovacca, Slovenia, Macedonia, Ucraina). Sei Stati hanno firmato la Convenzione, ma non l'hanno ancora ratificata (Albania, Belgio, Bulgaria, Finlandia, Italia, San Marino).

1.3 Risultato dei negoziati

La Convenzione di Faro è una convenzione quadro che definisce obiettivi e campi d'azione generali e fornisce alle Parti indicazioni per l'impostazione della loro politica culturale. Il testo non crea tuttavia nessun obbligo specifico d'intervento. Gli Stati rimangono liberi di optare per quelle procedure che meglio rispondono al loro sistema politico e alle loro tradizioni.

Con essa il Consiglio d'Europa mette a disposizione degli Stati membri uno strumento votato a una concezione moderna di patrimonio culturale che persegue una politica integrata di preservazione e sviluppo, senza interferire nella sovranità degli Stati attraverso un'elevata densità normativa.

1.4 Sintesi del contenuto della Convenzione

La Convenzione di Faro parte da un'idea allargata di patrimonio culturale che comprende tutti gli aspetti dell'ambiente derivati dall'interazione nel tempo fra le persone e i luoghi. In questo modo tiene conto del patrimonio culturale sia materiale sia immateriale e digitale.

Essa intende il patrimonio culturale come risorsa fondamentale per la coesione sociale, il miglioramento dello spazio di vita comune e l'accrescimento della qualità della vita. Chiede di creare delle condizioni quadro che permettano di porre il patrimonio culturale al centro dell'attenzione sociale e di consentire a un vasto pubblico di accedere liberamente a tale patrimonio e di parteciparvi democraticamente. Riconosce il diritto individuale dell'uomo al patrimonio culturale, in quanto parte del diritto di partecipare liberamente alla vita culturale, diritto sancito dalla Dichiarazione universale dei diritti umani delle Nazioni Unite del 1948 (art. 27) e dal Patto internazionale del 16 dicembre 1966 relativo ai diritti economici, sociali e culturali³ (art. 15).

La Convenzione di Faro è concepita come un sistema quadro paneuropeo per le politiche sul patrimonio culturale e ha lo scopo di completare e rafforzare gli strumenti del Consiglio d'Europa esistenti nell'ambito del patrimonio culturale. In quanto convenzione quadro, definisce gli obiettivi superiori e identifica campi in cui intervenire. Non contiene disposizioni immediatamente applicabili e non impone misure concrete. Impegna le Parti in maniera generale a riconoscere il contributo del

³ RS 0.103.1

patrimonio culturale per la società e a promuovere la responsabilità condivisa per questo patrimonio e la partecipazione del pubblico a quest'ultimo. Per la sua applicazione, la Convenzione lascia ampio margine d'azione agli Stati aderenti.

In virtù della ripartizione delle competenze in materia di cultura sancita dalla Costituzione, in Svizzera la Convenzione di Faro interessa sia la Confederazione sia i Cantoni, i quali decidono autonomamente come promuoverne gli obiettivi nella propria politica e nei propri atti normativi. All'articolo 6 lettera c, la Convenzione stabilisce inoltre esplicitamente che non potrà essere in alcun modo interpretata come avente lo scopo di creare diritti azionabili.

In modo specifico impegna le Parti a sviluppare una funzione di monitoraggio (rilevamento e messa a disposizione di informazioni su legislazioni, politiche e pratiche; art. 15).

1.5 Valutazione

In qualità di convenzione quadro, la Convenzione di Faro include gli strumenti del Consiglio d'Europa esistenti in materia di patrimonio culturale. Essa riprende il principio sancito dalla Convenzione culturale europea del 19 dicembre 1954⁴ del «patrimonio comune dell'Europa». Mentre la Convenzione europea del 3 ottobre 1985 per la salvaguardia del patrimonio architettonico⁵ e la Convenzione europea del 16 gennaio 1992 per la salvaguardia del patrimonio archeologico⁶ si concentrano su come proteggere il patrimonio architettonico e archeologico, la Convenzione di Faro si chiede a quale scopo e per chi occorra preservare il patrimonio culturale europeo ponendo in primo piano l'importanza di tale patrimonio per la società odierna.

Per il suo approccio specifico, la Convenzione di Faro si distingue dagli strumenti dell'UNESCO in materia di salvaguardia dei beni culturali, trasferimento dei beni culturali, patrimonio mondiale e patrimonio culturale immateriale⁷, che pongono l'accento sull'allestimento di liste e inventari di singole categorie e sulla loro protezione, preservazione, trasmissione e il loro sviluppo. L'attenzione della Convenzione di Faro si concentra sull'essere umano e il suo rapporto con il patrimonio culturale nonché sul contesto culturale.

Segnata dalle esperienze durante i conflitti dei Balcani negli anni 1990, la Convenzione si oppone con risolutezza a qualsiasi forma di strumentalizzazione del patri-

⁴ RS 0.440.1

⁵ RS 0.440.4

⁶ RS 0.440.5

⁷ Convenzione dell'Aia del 14 maggio 1954 per la protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato (RS 0.520.3); Secondo Protocollo del 26 marzo 1999 relativo alla Convenzione dell'Aia del 1954 per la protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato (RS 0.520.33); Convenzione del 14 novembre 1970 concernente le misure da adottare per interdire e impedire l'illecita importazione, esportazione e trasferimento di proprietà dei beni culturali (RS 0.444.1); Convenzione del 23 novembre 1972 per la protezione del patrimonio mondiale culturale e naturale (RS 0.451.41); Convenzione del 17 ottobre 2003 per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale (RS 0.440.6); Convenzione del 20 ottobre 2005 sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali (RS 0.440.8).

monio culturale a fini ideologici, etnici, religiosi o altro. La recente impennata nella devastazione del patrimonio culturale quale mezzo di combattimento nei conflitti armati e la parallela limitazione dei diritti culturali rendono evidente l'attualità di queste disposizioni. Si tratta di questioni che interessano anche la Svizzera, che sul piano internazionale partecipa alle iniziative delle Nazioni Unite in questo campo.

Considerando il patrimonio culturale come risorsa da usare nel contesto di uno sviluppo sostenibile e accentuando il suo potenziale per creare identità, promuovere una società democratica e contribuire alla qualità della vita, la Convenzione conferma gli sforzi congiunti di Confederazione e Cantoni a favore di una politica nazionale globale in materia di patrimonio culturale vincolata dai principi dello sviluppo sostenibile. La Convenzione rimanda all'importanza di approcci attuali come una *governance* partecipativa e trasparente, la promozione di processi dal basso verso l'alto e l'impiego sistematico dei media digitali.

I requisiti istituzionali e legali della Confederazione e dei Cantoni tengono già conto di questi aspetti. A tale proposito a livello federale si possono citare segnatamente: la garanzia del diritto fondamentale alla libertà personale (art. 10 cpv. 2 Cost.) e alla libertà artistica (art. 21 Cost.) che impediscono l'intervento dello Stato nelle libere attività culturali del singolo individuo; la legge dell'11 dicembre 2009 sulla promozione della cultura⁸ che, oltre a preservare il patrimonio culturale, si prefigge esplicitamente di rafforzare la diversità culturale e, attraverso di essa, la coesione in Svizzera nonché di promuovere l'accesso e la partecipazione della popolazione alla vita culturale; la legge federale del 1°luglio 1966 sulla protezione della natura e del paesaggio⁹ che regola la protezione, la conservazione e la cura della natura, del paesaggio, degli insediamenti e dei monumenti storici, prevede esplicitamente il sostegno a organizzazioni, ricerca, insegnamento e attività di pubbliche relazioni e sancisce un diritto di ricorso delle organizzazioni private che si occupano di protezione; la legge del 22 giugno 1979 sulla pianificazione del territorio¹⁰ che prevede un approccio integrato e garantisce che Confederazione, Cantoni e Comuni tengano conto del patrimonio architettonico nel quadro dello sviluppo territoriale.

La legislazione in materia di cultura, protezione della natura e del paesaggio e il diritto in materia di pianificazione del territorio della Confederazione e dei Cantoni permettono un'applicazione adeguata alle rispettive possibilità. Grazie al carattere programmatico della Convenzione, la Svizzera mantiene un ampio margine di manovra e può impostare le misure in funzione delle proprie esigenze.

La ratifica della Convenzione di Faro permette di riferire maggiormente la politica nazionale in materia di patrimonio culturale ai campi d'azione sociali e di concertare di conseguenza i programmi di promozione. Al contempo, la Svizzera può partecipare alla piattaforma europea creata attraverso la Convenzione e conferire maggiore legittimità e risonanza ai propri strumenti e alle proprie misure. Il nostro Paese vanta infatti in particolare negli ambiti tematici della partecipazione culturale e della coesione sociale un'esperienza pluriennale che può far valere sul piano internazionale. Inoltre, dispone di strumenti unici ed esemplari a livello internazionale per ana-

⁸ RS 442.1

⁹ RS 451

¹⁰ RS 700

lizzare, preservare e sviluppare globalmente il paesaggio nonché gli insediamenti e le vie di comunicazione storici¹¹. Viceversa anche la Svizzera può beneficiare delle esperienze di altri Stati.

La Convenzione di Faro fornisce una solida base per la futura impostazione della politica federale in materia di patrimonio culturale che vuole dare visibilità alle prestazioni di questo patrimonio per la società e rafforzare la partecipazione e la condivisione di responsabilità. L'adesione andrebbe a completare la partecipazione della Svizzera alle convenzioni del Consiglio d'Europa già esistenti in materia culturale e rappresenterebbe un impegno della Svizzera a favore della promozione della stabilità e di una convivenza pacifica dei popoli, in linea con gli obiettivi della Confederazione in materia di politica estera.

1.6 Versioni linguistiche della Convenzione

Sono vincolanti ed equivalenti le versioni linguistiche francese e inglese.

2 Commento ai singoli articoli della Convenzione

Preambolo

Il preambolo formula i principi guida che vengono successivamente concretizzati nelle singole disposizioni della Convenzione.

Capitolo I Obiettivi, definizioni e principi

Articolo 1 Obiettivi della Convenzione

La Convenzione parte dal riconoscimento di tre permesse fondamentali: primo, il diritto degli individui al patrimonio culturale, che è inerente al diritto fondamentale di partecipare alla vita culturale, così come è definito nella Dichiarazione universale dei diritti umani delle Nazioni Unite del 1948 (art. 27); secondo, quale imprescindibile contropartita, la responsabilità individuale e collettiva nei confronti del patrimonio culturale; terzo, la preservazione del patrimonio culturale e il suo uso sostenibile hanno come obiettivo lo sviluppo della società e la promozione della qualità della vita.

Le misure che le Parti adottano per applicare la Convenzione devono servire alla costruzione di una società pacifica e democratica e alla promozione della diversità culturale. Tali misure devono essere sostenute dagli attori sia pubblici sia privati.

¹¹ Citiamo in particolare i tre inventari federali: l'Inventario federale dei paesaggi, siti e monumenti naturali (IFP), l'Inventario federale degli insediamenti svizzeri da proteggere d'importanza nazionale (ISOS) e l'Inventario federale delle vie di comunicazione storiche della Svizzera (IVS).

Con questi obiettivi, l'articolo 1 esprime la volontà della Convenzione di Faro di non limitarsi alla preservazione del patrimonio culturale a sé stante, in funzione delle sue qualità estetiche e scientifiche. Il suo scopo è di mettere tale patrimonio al servizio della qualità di vita degli individui e delle comunità in Europa.

Articolo 2 Definizioni

L'articolo 2 definisce i concetti di «patrimonio culturale» e «comunità patrimoniale»:

«il patrimonio culturale è un insieme di risorse ereditate dal passato che alcune persone considerano, a prescindere dal regime di proprietà dei beni, come un riflesso e un'espressione dei loro valori e delle loro credenze, conoscenze e tradizioni in continua evoluzione. Esso comprende tutti gli aspetti dell'ambiente derivati dall'interazione nel tempo fra le persone e i luoghi».

Questa definizione è la più ampia finora contemplata in un accordo internazionale. Comprende il patrimonio culturale sia materiale sia immateriale e digitale e attribuisce importanza anche ai processi di creazione, fruizione, preservazione, cura, appropriazione e trasmissione a esso legati. Inoltre essa esplicita che nel patrimonio culturale è insita un'interazione, purché venga costantemente ridefinito dall'azione umana e non rappresenti quindi un'entità statica e immutabile. Questa definizione mette in rilievo il rapporto tra il patrimonio culturale e il contesto spaziale di riferimento.

Il concetto di «comunità patrimoniale» indica gruppi di persone che attribuiscono un particolare valore ad aspetti specifici del patrimonio culturale che essi desiderano, nel quadro dell'azione pubblica, conservare e trasmettere alle generazioni future. Un tale gruppo di persone può (ma non deve) essere accomunato dalla stessa origine, lingua o fede oppure nascere dall'interesse comune di più persone per una determinata espressione del patrimonio culturale, per esempio un genere architettonico, uno stile musicale o un'usanza o tradizione.

Articolo 3 Patrimonio comune dell'Europa

La Convenzione di Faro riprende il principio sancito all'articolo 1 della Convenzione culturale europea del «patrimonio comune dell'Europa» e ne approfondisce il significato sociale per i tre valori fondamentali del Consiglio d'Europa: diritti umani, democrazia e Stato di diritto.

Articolo 4 Diritti e responsabilità concernenti il patrimonio culturale

L'articolo 4 fa riferimento ai diritti e alle responsabilità dell'individuo nei confronti del patrimonio culturale. La Convenzione riconosce il diritto individuale al patrimonio culturale, in quanto parte del diritto di partecipare liberamente alla vita culturale (art. 27 della Dichiarazione universale dei diritti umani delle Nazioni Unite del 1948, art. 15 del Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali). Al contempo però ogni individuo e comunità ha la responsabilità di rispettare sia il proprio che l'altrui patrimonio culturale.

La Convenzione non sancisce tuttavia un diritto individuale al patrimonio culturale immediatamente esercitabile (cfr. art. 5 lett. c e art. 6 lett. c). Le Parti sono chiamate a decidere autonomamente sull'introduzione di questo diritto nella propria legislazione. In Svizzera, il diritto fondamentale alla libertà personale (art. 10 cpv. 2 Cost.) e il diritto alla libertà artistica (art. 21 Cost.), in combinato disposto con le relative garanzie della Convenzione del 4 novembre 1950 per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali¹² (art. 8 e 10), garantiscono che lo Stato non intervenga nell'ambito delle libere attività culturali del singolo individuo. Per quanto concerne l'accesso alla cultura e la promozione di quest'ultima, la base necessaria è fornita dalle pertinenti leggi federali e cantonali. A livello federale si tratta in particolare della legge federale sulla protezione della natura e del paesaggio, la legge del 18 dicembre 1992 sulla Biblioteca nazionale¹³, la legge del 12 giugno 2009 sui musei e le collezioni¹⁴, la legge sulla promozione della cultura, la legge del 14 dicembre 2001 sul cinema¹⁵, la legge del 13 dicembre 2002 sui disabili¹⁶ e la legge del 30 settembre 2011 sulla promozione delle attività giovanili extrascolastiche¹⁷.

Articolo 5 Leggi e politiche sul patrimonio culturale

L'articolo 5 spiega che il patrimonio culturale deve essere integrato sistematicamente nella legislazione e negli ambiti politici affini per garantire l'esercizio del diritto al patrimonio culturale. A questo proposito vanno sottolineati i punti seguenti:

- le Parti devono descrivere e stabilire gli interessi pubblici che costituiscono la base del loro operato a favore del patrimonio culturale;
- nel quadro delle loro attività per la preservazione e la promozione del patrimonio culturale, le Parti devono trattare le diverse manifestazioni di tale patrimonio senza discriminazioni; questo vale in particolare nei confronti di oggetti situati nel territorio di uno Stato contraente, la cui origine risiede in un altro Stato contraente.

Articolo 6 Effetti della Convenzione

L'articolo 6 contiene importanti precisazioni sugli effetti giuridici della Convenzione, ovvero sulla sua portata:

- la Convenzione non è immediatamente applicabile e non crea dunque diritti e obblighi azionabili (lett. c);
- dalla Convenzione non possono essere dedotte limitazioni o violazioni dei diritti umani e delle libertà fondamentali come derivano segnatamente dalla Dichiarazione universale dei diritti umani delle Nazioni Unite del 1948 e dalla Conven-

¹² RS 0.101

¹³ RS 432.21

¹⁴ RS 432.30

¹⁵ RS 443.1

¹⁶ RS 151.3

¹⁷ RS 446.1

zione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (lett. a);

- la Convenzione non incide su disposizioni più severe concernenti la preservazione del patrimonio culturale e dell'ambiente contenute in altri strumenti giuridici nazionali o internazionali (lett. b).

Capitolo II Il contributo del patrimonio culturale alla società e allo sviluppo umano

Articolo 7 Patrimonio culturale e dialogo

Questa disposizione impegna le Parti a promuovere il dialogo culturale e interculturale attraverso lo sviluppo di basi etiche e metodologiche (lett. a e c), introdurre procedure di conciliazione (lett. b) e integrarle nella formazione e nella formazione continua (lett. d).

Articolo 8 Ambiente, patrimonio culturale e qualità della vita

L'articolo 8 contiene disposizioni sul rapporto tra il patrimonio culturale e l'ambiente. Il patrimonio culturale deve essere integrato in tutte le politiche settoriali quale elemento importante. Se necessario occorre valutare l'impatto negativo di un progetto sul patrimonio culturale e gli strumenti che permettono di ridurlo o di evitarlo (lett. a). Occorre inoltre stimolare la consapevolezza della responsabilità condivisa nei confronti dello spazio di vita comune (lett. c). L'elaborazione di obiettivi di qualità serve a garantire l'inserimento delle creazioni contemporanee nell'ambiente senza comprometterne i valori culturali (lett. d).

Articolo 9 Uso sostenibile del patrimonio culturale

In riferimento in particolare al patrimonio culturale materiale, l'articolo 9 pone le basi per la gestione del patrimonio culturale. Le Parti devono promuovere il rispetto per l'integrità di questo patrimonio accertandosi che le decisioni di modifica tengano conto dei valori intrinseci (lett. a). Le regolamentazioni tecniche generali devono tenere conto delle esigenze di conservazione indispensabili del patrimonio culturale (lett. c) e i sistemi di qualifica e accreditamento professionali devono essere impostati in modo che gli interventi raggiungano una qualità elevata (lett. e). Occorre promuovere l'uso di materiali, tecniche e saper fare derivanti dalla tradizione anche nella prospettiva del loro impiego nella produzione contemporanea (lett. d).

Articolo 10 Patrimonio culturale e attività economica

Il patrimonio culturale è un importante fattore per l'attività economica. La Convenzione intende rafforzare questo ruolo sottolineando l'aspetto della sostenibilità. Essa esorta le Parti a valorizzare e promuovere il potenziale del patrimonio culturale come fattore di sviluppo economico sostenibile garantendo il rispetto del suo carattere e della sua integrità.

Capitolo III Responsabilità condivisa nei confronti del patrimonio culturale e partecipazione del pubblico

Una delle finalità principali della Convenzione, esposta agli articoli 11–14, è il coinvolgimento degli attori non governativi nella preservazione e nella gestione rispettosa del patrimonio culturale.

Articolo 11 Organizzazione delle responsabilità pubbliche in materia di patrimonio culturale

La gestione del patrimonio culturale deve avvenire secondo un approccio integrato, sia nelle attività delle istituzioni pubbliche sia nei rapporti con la società civile (lett. a e b). Lo Stato deve rispettare e incoraggiare iniziative volontarie (lett. d; cfr. anche l'art. 12 lett. c), in particolare in situazioni in cui organizzazioni non governative intervengono a favore della preservazione del patrimonio culturale (lett. e; il commento alla Convenzione di Faro rimanda a questo proposito alla Convenzione del 25 giugno 1998 di Aarhus¹⁸).

Articolo 12 Accesso al patrimonio culturale e partecipazione democratica

Un obiettivo fondamentale della Convenzione di Faro è di permettere a un vasto pubblico di partecipare al patrimonio culturale. A questo proposito le Parti devono non solo incoraggiare ciascuno a partecipare attivamente a tutti i processi legati al patrimonio culturale, bensì anche promuovere la diversità culturale, riconoscere il ruolo di associazioni e corporazioni e adottare misure per agevolare l'accesso al patrimonio culturale, segnatamente per i giovani e i gruppi svantaggiati.

Articolo 13 Patrimonio culturale e sapere

Le Parti sono esortate a impegnarsi per l'inserimento del patrimonio culturale quale fonte di riflessione nell'ambito dell'educazione, della formazione scolastica e professionale.

Articolo 14 Patrimonio culturale e società dell'informazione

La mediazione digitale del patrimonio culturale e il patrimonio culturale digitale rivestono oggi un'importanza notevole. La Convenzione impegna le Parti a sfruttare le opportunità offerte dalla digitalizzazione per migliorare l'accesso al patrimonio culturale garantendo la qualità dei contenuti e la diversità delle lingue e delle culture (lett. a e b). Chiede inoltre di eliminare per quanto possibile gli ostacoli che impediscono l'accesso al patrimonio culturale proteggendo al contempo i diritti di proprietà intellettuale (lett. c).

¹⁸ RS 0.814.07

*Capitolo IV Monitoraggio e cooperazione**Articolo 15 Impegno delle Parti*

Per quanto concerne l'applicazione della Convenzione di Faro in relazione al Consiglio d'Europa, le Parti si assumono due impegni: partecipare al monitoraggio attraverso il Consiglio d'Europa (lett. a); a tal fine, fornire dati al sistema informativo elettronico di quest'ultimo (lett. b). A livello di Consiglio d'Europa sono oggi disponibili due sistemi: la rete europea per il patrimonio HEREIN, esplicitamente creata al fine di monitorare l'applicazione delle convenzioni sul patrimonio culturale, raccoglie dati su meccanismi di finanziamento, strategie di preservazione e misure di sensibilizzazione. Il sistema COMPENDIUM riunisce informazioni sulle politiche europee in materia culturale ed è gestito dal Consiglio d'Europa insieme a una comunità di istituzioni. Nel quadro dei suoi impegni internazionali la Svizzera fornisce già oggi dati a entrambi i sistemi e sostiene lo sviluppo delle due piattaforme con contributi ricorrenti alle associazioni promotrici.

Contrariamente ad altri accordi simili, la Convenzione di Faro non stabilisce nessun obbligo delle Parti di presentare regolarmente rapporti sulla sua applicazione.

Articolo 16 Meccanismo di monitoraggio

A livello di Consiglio d'Europa, l'attuazione della Convenzione è affidata al Comitato direttivo per la cultura, il patrimonio e il paesaggio (CDCPP).

Articolo 17 Cooperazione attraverso le attività di monitoraggio

Le Parti si impegnano a cooperare direttamente tra loro o attraverso il Consiglio d'Europa promuovendo attività multilaterali e transfrontaliere a favore del patrimonio culturale, segnatamente creando reti per la cooperazione regionale e multilaterale. Le Parti possono decidere di comune accordo se sostenere finanziariamente la cooperazione internazionale.

Capitolo V Clausole finali

Le clausole finali (art. 18–23) rispondono al modello utilizzato per altri accordi del Consiglio d'Europa e non necessitano di ulteriori spiegazioni.

L'articolo 21 stabilisce che ogni Parte può, in qualsiasi momento, denunciare la Convenzione; la denuncia ha effetto dopo sei mesi dalla sua ricezione da parte del Segretario Generale del Consiglio d'Europa.

3 Riperussioni

3.1 Riperussioni per la Confederazione

La Convenzione non comporta alcuna necessità di intervenire a livello legislativo né di stanziare risorse supplementari da parte della Confederazione. La legislazione in materia di cultura, protezione della natura e del paesaggio e il diritto in materia di pianificazione del territorio permettono un'applicazione adeguata alle possibilità¹⁹ che avviene nel quadro delle politiche in corso.

Il testo fornisce una solida base per la futura impostazione, al passo con i tempi, della politica federale in materia di patrimonio culturale che vuole dare visibilità alle prestazioni di questo patrimonio per la società e rafforzare la partecipazione e la condivisione di responsabilità.

Spetta alla Confederazione attuare il monitoraggio connesso alla Convenzione. A tale scopo potrà fare ricorso ai pertinenti dati dei Cantoni, già oggi rilevati nel quadro delle statistiche culturali, degli accordi programmatici in materia di patrimonio culturale e monumenti storici e dei rapporti redatti nell'ambito dell'Agenda 2030 per uno sviluppo sostenibile. La Svizzera fornisce già periodicamente dati alle piattaforme COMPENDIUM e HEREIN, utilizzate dal Consiglio d'Europa come strumento di monitoraggio per l'applicazione della Convenzione di Faro²⁰. Questa cooperazione avviene nel quadro delle attività correnti della Svizzera presso il Consiglio d'Europa ed è affidata al CDCPP, cui la Svizzera partecipa dagli anni Sessanta.

3.2 Riperussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna

La Convenzione non comporta alcuna necessità di intervenire a livello legislativo né di stanziare risorse supplementari nemmeno per i Cantoni, i Comuni, le città, le agglomerazioni e le regioni di montagna. La sua attuazione può avvenire nel quadro delle attività in corso e, a seconda delle possibilità, sul posto.

3.3 Riperussioni per l'economia

Il patrimonio culturale rappresenta già oggi un fattore essenziale per l'economia e contribuisce alle qualità della piazza economica svizzera. Una politica sostenibile e integrata in materia di patrimonio culturale, in linea con i principi della Convenzione di Faro, può consolidare queste qualità e al contempo accrescere la credibilità della Svizzera a livello internazionale.

¹⁹ Cfr. in merito 1.5 a pag. 6.

²⁰ Fanno da base la Convenzione culturale europea nonché l'art. 14 della legge federale sulla protezione della natura e del paesaggio e l'art. 22 della legge sulla promozione della cultura.

3.4 Ripercussioni per la società

Gli obiettivi di politica sociale della Convenzione di Faro corrispondono ai traguardi perseguiti dalla Svizzera. Il testo presenta modalità per il raggiungimento di questi obiettivi nell'ambito del patrimonio culturale e offre numerosi spunti per le politiche e i programmi della Svizzera. In Svizzera, la partecipazione di corporazioni, associazioni e popolazione, esplicitamente richiesta dal testo, è garantita dal diritto vigente e favorita dalla promozione pubblica e privata.

3.5 Ripercussioni per l'ambiente

Gli obiettivi della Convenzione di Faro corrispondono agli obiettivi della politica svizzera in materia di paesaggio. Entrambi puntano su strumenti integrati, procedure coordinate e partecipazione democratica alla preservazione e allo sviluppo del territorio.

3.6 Altre ripercussioni

Non sono da attendersi altre ripercussioni.

4 Programmi di legislatura e strategie del Consiglio federale

4.1 Rapporto con il programma di legislatura

Il progetto non è annunciato né nel messaggio del 27 gennaio 2016 sul programma di legislatura 2015–2019²¹ né nel decreto federale del 14 giugno 2016 sul programma di legislatura 2015–2019²².

Nell'undicesimo rapporto sulla posizione della Svizzera rispetto alle convenzioni del Consiglio d'Europa del 24 agosto 2016²³, il Consiglio federale menziona al capitolo 4.4.1 la Convenzione di Faro tra le convenzioni d'interesse per la Svizzera, la cui firma potrebbe essere presa in considerazione dopo averne valutato le conseguenze ed esaminato l'attuazione in Svizzera.

Dalle verifiche nel frattempo svolte emerge che la Convenzione si presta all'attuazione di diversi obiettivi e strategie del Consiglio federale (cfr. capitolo 4.2) per il periodo di legislatura 2015–2019. La ratifica della Convenzione costituirebbe inoltre un contributo duraturo della Svizzera all'Anno europeo del patrimonio culturale 2018.

²¹ FF 2016 909

²² FF 2016 4605

²³ FF 2016 6323

4.2 Rapporto con le strategie del Consiglio federale

Un'adesione alla Convenzione sarebbe in linea con diversi obiettivi e strategie del programma di legislatura 2015–2019 del 27 gennaio 2016²⁴ e del messaggio sulla cultura²⁵ e potrebbe contribuire in modo determinante alle politiche della Confederazione in materia di patrimonio culturale. La Convenzione fornisce impulsi determinanti per superare la crisi delle tradizioni nell'ambito del patrimonio culturale e dei monumenti storici individuata nel messaggio sulla cultura²⁶.

La partecipazione culturale, il riconoscimento della diversità culturale e il rispetto per le minoranze culturali, obiettivi della Convenzione, sono condizioni essenziali anche per la coesione e la pace sociale in Svizzera, in linea con gli obiettivi del programma di legislatura 8 «La Svizzera rafforza la coesione delle regioni e promuove la comprensione tra le differenti culture e i gruppi linguistici»²⁷ e 9 «La Svizzera promuove la coesione sociale e il rispetto della parità dei diritti fra i sessi»²⁸.

Nell'ambito della sua politica in materia di patrimonio culturale, la Confederazione si orienta già oggi agli assi strategici Partecipazione culturale e Coesione sociale²⁹, politica che intende perseguire sistematicamente nei prossimi anni.

L'obiettivo 10 del programma di legislatura prevede che la Svizzera continui a impegnarsi nella promozione della sostenibilità economica, ecologica e sociale e sostenga una governabilità internazionale forte³⁰. Anche il messaggio sulla cultura³¹ prevede tra le priorità la valorizzazione e l'ampliamento della collaborazione istituzionale internazionale. Finora la Svizzera ha ratificato tutte le convenzioni europee di rilievo e interviene con impegno nel CDCPP. Gli obiettivi della Convenzione di Faro sono complementari a quelli delle convenzioni già ratificate e integrano la politica in materia di patrimonio culturale con importanti dimensioni.

Considerando il patrimonio culturale come risorsa da usare nel contesto di uno sviluppo sostenibile la Convenzione di Faro si iscrive nel contesto dell'Agenda 2030 per uno sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite, attuata anche dalla Svizzera nel quadro della Strategia per uno sviluppo sostenibile 2016–2019³². Con l'Agenda 2030 l'importanza della cultura per lo sviluppo sostenibile viene riconosciuta per la prima volta a pieno titolo e inserita sistematicamente negli obiettivi del documento (in particolare nei campi d'azione 4 e 11).

²⁴ FF 2016 909 segg.

²⁵ FF 2014 447

²⁶ FF 2015 513

²⁷ FF 2016 980 segg.

²⁸ FF 2016 982 seg.

²⁹ FF 2015 450 seg.

³⁰ FF 2016 983 segg.

³¹ FF 2015 447

³² Sintesi, FF 2016 1000 segg. e ibidem Allegato 3, 1034.

Il ruolo del patrimonio culturale per il miglioramento e lo sviluppo di qualità dello spazio di vita comune sono obiettivi centrali della Strategia interdepartimentale per la cultura architettonica³³, che sarà elaborata entro il 2020 e in seguito attuata.

Per la sua chiara impostazione contro una strumentalizzazione del patrimonio culturale, la Convenzione di Faro coincide anche con le politiche del Consiglio federale che si oppongono alla distruzione del patrimonio culturale come mezzo di combattimento nei conflitti armati e che si inseriscono nell'indirizzo politico 3 del programma di legislatura³⁴.

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità

La costituzionalità del progetto è sancita dall'articolo 54 capoverso 1 Cost., secondo cui gli affari esteri competono alla Confederazione. Conformemente alla prassi corrente e unitaria delle autorità federali³⁵, tale competenza si estende a tutti i settori, compresi quelli che rientrano nella sfera di competenza dei Cantoni.

L'articolo 184 capoverso 2 Cost. conferisce al Consiglio federale la facoltà di firmare e ratificare i trattati internazionali. Secondo l'articolo 166 capoverso 2 Cost. l'Assemblea federale approva i trattati internazionali.

5.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Per esplicita disposizione dell'articolo 6 lettera b, la Convenzione di Faro non incide su disposizioni più severe concernenti la protezione del patrimonio culturale e dell'ambiente, contenute in altri strumenti giuridici nazionali o internazionali.

La Svizzera ha già aderito a diverse convenzioni che, in termini di contenuto, riguardano il patrimonio culturale. Qui di seguito è illustrato succintamente il rapporto con le principali.

- La Convenzione culturale europea intende «favorire, tra i cittadini di tutti i Membri del Consiglio [...], lo studio delle lingue, della storia e delle civiltà degli altri e della civiltà comune ad essi tutti» (Preambolo), per favorire una migliore mutua comprensione. Pur basandosi anch'essa sul patrimonio culturale comune dell'Europa, la Convenzione di Faro non è orientata alla sua trasmissione internazionale, ma vuole mettere piuttosto questo patrimonio al servizio della società.

³³ FF 2015 515 seg.

³⁴ FF 2016 984

³⁵ FF 2002 539; 2005 891; 2011 7683.

- La Convenzione dell’Aia del 14 maggio 1954 per la protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato³⁶ e il Secondo Protocollo del 26 marzo 1999 relativo alla Convenzione dell’Aia del 1954 per la protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato³⁷ mirano a garantire un’effettiva protezione dei beni culturali mobili e immobili particolarmente minacciati da un conflitto armato. Il campo di applicazione di queste convenzioni è dunque limitato e non coincide con la Convenzione di Faro.
- La Svizzera ha aderito a tre importanti convenzioni volte ad assicurare direttamente la protezione del patrimonio culturale. Si tratta della Convenzione dell’UNESCO del 23 novembre 1972 per la protezione del patrimonio mondiale culturale e naturale (Convenzione sul patrimonio mondiale)³⁸, della Convenzione europea del 3 ottobre 1985 per la salvaguardia del patrimonio architettonico (Convenzione di Granada)³⁹ e della Convenzione europea del 16 gennaio 1992 per la salvaguardia del patrimonio archeologico (Convenzione della Valletta)⁴⁰.
La Convenzione di Faro si distingue da queste tre convenzioni per gli obiettivi centrali che persegue. Non riguarda infatti la preservazione del patrimonio culturale in quanto tale, bensì la partecipazione e la condivisione di responsabilità delle persone nei confronti di questo patrimonio. La Convenzione intende il patrimonio culturale come risorsa che vuole usare per creare identità, promuovere una società democratica e contribuire alla qualità della vita.
- La Convenzione europea del 20 ottobre 2000 del paesaggio⁴¹ si basa su una concezione globale del paesaggio che comprende anche aspetti del patrimonio culturale materiale. Al di là del valore ecologico e culturale del paesaggio ne sottolinea l’importanza per il benessere della società e in quanto spazio economico. Il testo propone misure per la protezione nonché impulsi per la gestione, la pianificazione e lo sviluppo. A tale scopo si concentra sulla sensibilizzazione dei cittadini e sulla *governance* partecipativa. La Convenzione di Faro si fonda sulle stesse considerazioni, ma le applica al patrimonio culturale in tutte le sue sfaccettature.
- Nell’ottobre del 2008 la Svizzera ha aderito alla Convenzione dell’UNESCO del 17 ottobre 2003 per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale⁴² che mira alla salvaguardia e alla promozione delle espressioni della cultura tradizionale. La Convenzione di Faro considera invece il patrimonio culturale nel suo insieme (materiale e immateriale) e si concentra sul suo valore per gli individui e per lo sviluppo della società.

³⁶ RS 0.520.3

³⁷ RS 0.520.33

³⁸ RS 0.451.41

³⁹ RS 0.440.4

⁴⁰ RS 0.440.5

⁴¹ RS 0.451.3

⁴² RS 0.440.6

- La Convenzione dell'UNESCO del 20 ottobre 2005 sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali⁴³ si prefigge di proteggere e promuovere la diversità delle espressioni culturali e garantisce un quadro specifico per il settore culturale nel sistema internazionale. L'orientamento di questa convenzione si differenzia nettamente da quello della Convenzione di Faro, seppure vi siano alcuni punti di contatto, per esempio nel riconoscimento della diversità attraverso la quale si manifestano gruppi e società. Le due convenzioni si distinguono fondamentalmente anche per la loro portata, mondiale nel caso di quella dell'UNESCO, europea per quanto riguarda la Convenzione di Faro e applicata solo all'interno dell'Europa.

La Convenzione di Faro non entra in conflitto con gli strumenti internazionali analoghi in termini di contenuto, ma rappresenta piuttosto uno strumento complementare che va a colmare una lacuna.

5.3 Forma dell'atto

In base all'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost. i trattati internazionali sottostanno a referendum facoltativo se comprendono disposizioni importanti che contengono norme di diritto o per l'attuazione dei quali è necessaria l'emanazione di leggi federali. Secondo l'articolo 22 capoverso 4 della legge sul Parlamento del 13 dicembre 2002⁴⁴ contengono norme di diritto le disposizioni che, in forma direttamente vincolante e in termini generali e astratti, impongono obblighi, conferiscono diritti o determinano competenze. Sono considerate importanti le disposizioni che sulla base dell'articolo 164 capoverso 1 Cost. devono essere emanate sotto forma di legge federale.

La Convenzione di Faro è di durata indeterminata ma può essere denunciata in qualsiasi momento (cfr. art. 21 della Convenzione). Non prevede l'adesione a un'organizzazione internazionale (art. 141 cpv. 1 lett. d n. 1 e 2 Cost.). La Convenzione contiene disposizioni qualificabili importanti ai sensi dell'articolo 164 capoverso 1 Cost., dal momento che la loro attuazione in Svizzera avviene in un quadro legislativo formale. Le basi legali necessarie sono oggi disponibili.

Il decreto federale concernente l'approvazione della Convenzione sottostà pertanto a referendum facoltativo ai sensi dell'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost.

⁴³ RS 0.440.8

⁴⁴ RS 171.10