



Strategia in materia di protezione del patrimonio culturale minacciato 2019-2023

a) Una sfida internazionale

Gli attacchi perpetrati negli ultimi anni a danno del patrimonio culturale sono considerati i più gravi dalla Seconda guerra mondiale ad oggi. Interessano i beni mobili e immobili come pure il patrimonio culturale immateriale e gli archivi, il patrimonio documentale e i diritti culturali. Ciò è dovuto in parte ai conflitti armati e in parte alle catastrofi di origine naturale o antropica.

In un buon numero di conflitti armati la distruzione del patrimonio culturale non è più soltanto un danno collaterale: esso viene attaccato di proposito e rappresenta di per sé un obiettivo tattico. Queste distruzioni fanno parte di una strategia più ampia che, a breve termine, ha per fine la persecuzione e l'intimidazione delle popolazioni interessate e, a lungo termine, l'annientamento della diversità e la distruzione del tessuto sociale. Il traffico illecito di beni culturali può inoltre alimentare i conflitti, in quanto costituisce una fonte di reddito per i gruppi armati e terroristici e genera il rischio di infiltrazione all'interno del mercato legale di beni culturali. Queste preoccupazioni, nel loro insieme, hanno messo sotto i riflettori della scena internazionale i temi della protezione del patrimonio e della lotta al suo traffico illecito.

Per quanto riguarda le catastrofi naturali, che da sempre hanno messo a repentaglio l'esistenza e la conservazione del patrimonio culturale nel mondo, si osserva che l'aumento di fenomeni meteorologici estremi registrato negli ultimi anni nel quadro del cambiamento climatico è allarmante e richiede una risposta congiunta.

Le sfide legate alla protezione del patrimonio culturale si estendono al periodo successivo al conflitto o alla catastrofe. La cultura è sempre più spesso considerata un elemento importante per la resilienza delle popolazioni. Oltre a preservare la memoria collettiva, il ripristino rispettoso dei siti, la restituzione dei beni culturali e lo svolgimento di pratiche culturali possono contribuire anche alla ricostruzione dell'identità e al processo di riconciliazione sociale.

Di fronte all'aumento delle minacce nei confronti del patrimonio culturale, la comunità internazionale si mobilita, con un conseguente aumento delle iniziative. Negli organismi multilaterali – come il Consiglio di sicurezza o il Consiglio dei diritti umani dell'ONU, l'UNESCO, l'ICCROM, l'OSCE, l'UNISDR (in particolare tramite il «Sendai Framework»), l'Unione europea, il CICR e la Corte penale internazionale – questo tema è al centro dell'attenzione.

Anche alcuni Stati promuovono iniziative. L'Italia, ad esempio, ha creato il concetto di «Caschi blu della cultura», mentre la Francia e gli Emirati Arabi Uniti hanno dato il via all'iniziativa Aliph (Alleanza internazionale per la protezione del patrimonio nelle zone di conflitto). Oltre agli organismi internazionali e agli Stati, anche il grande pubblico viene sensibilizzato a questa problematica dai media che trattano dell'argomento.

Tali sviluppi si basano sul principio secondo il quale alla comunità internazionale e agli Stati compete la responsabilità di impegnarsi a favore della protezione del patrimonio culturale dei popoli assumendo un ruolo attivo e incoraggiando gli organismi pubblici e privati a mettersi in gioco. La Svizzera, forte della sua tradizione umanitaria e del pluralismo culturale che la caratterizza, intende assumersi questa responsabilità e impegnarsi in modo attivo e solidale a livello nazionale e internazionale. La presente strategia vuole definire la posizione e gli ambiti di intervento della Svizzera in questo settore.

b) Punti di forza e risorse della Svizzera

La Svizzera dispone di notevoli punti di forza nel settore della protezione del patrimonio culturale minacciato. La sua competenza in ambito giuridico e tecnico è ampiamente riconosciuta. Le sue politiche di conservazione del patrimonio culturale sono prese a modello. Le sue normative sulla protezione dei beni culturali (legge federale del 20 giugno 2014 sulla protezione dei beni culturali in caso di conflitti armati, catastrofi e situazioni d'emergenza, RS 520.3) e sulla lotta contro il traffico di beni culturali (legge federale del 20 giugno 2003 sul trasferimento internazionale dei beni culturali, RS 444.1) sono tra le più avanzate in questo campo. A livello internazionale la Svizzera gode della reputazione di partner affidabile grazie alla sua neutralità, alla sua stabilità e alla trasparenza delle sue istituzioni.

È inoltre il primo Paese ad aver sviluppato una legislazione che gli permette di custodire beni culturali esteri minacciati (sistema di depositi protetti). Questa iniziativa si fonda su eventi passati: già due volte sono stati accolti beni a rischio. Nel primo caso si è trattato delle opere del museo del Prado, temporaneamente conservate al Museo d'arte e di storia di Ginevra (1939) durante la guerra civile spagnola, e nel secondo caso di una serie di beni culturali afgani custoditi nel museo dell'Afghanistan in esilio di Bubendorf (2000-2006), che sono poi stati restituiti al museo di Kabul.

Da molti anni, nel quadro della sua politica estera, la Confederazione fornisce un sostegno specifico a progetti concreti di salvaguardia e ricostruzione del patrimonio culturale in vari Paesi (Yemen, Afghanistan, Myanmar, Mali). Appoggia inoltre regolarmente i lavori di sensibilizzazione dell'UNESCO in merito alle convenzioni culturali e ne favorisce l'applicazione.

La Svizzera si adopera altresì per la conservazione degli archivi e dei documenti a rischio relativi a gravi violazioni dei diritti umani o del diritto internazionale umanitario (isole Marshall), che in futuro potrebbero risultare utili nell'ambito di processi di elaborazione del passato e della lotta contro l'impunità.

Al momento hanno luogo importanti sviluppi a livello internazionale tesi ad associare le preoccupazioni per le questioni culturali del diritto internazionale umanitario e quelle dei diritti umani. In entrambi i settori la Svizzera svolge un ruolo di primo piano.

c) Visione strategica

La Confederazione si adopera per la protezione del patrimonio culturale minacciato mettendo a disposizione della comunità internazionale le proprie conoscenze e il proprio know-how nei settori in cui vanta una notevole competenza. In questo modo consolida la propria immagine di partner affidabile e solidale nell'ambito degli sforzi compiuti.

Questa visione strategica trae ispirazione dall'articolo 54 della Costituzione, che sancisce come obiettivo della politica estera la promozione e il rispetto della democrazia e la convivenza pacifica dei popoli. È in linea con le priorità 2012-2022 dell'impegno della Svizzera all'ONU, ossia la pace e la sicurezza, e con la volontà manifesta della Confederazione di partecipare alla lotta contro il finanziamento del terrorismo. Si basa inoltre sui principi a cui si ispirano gli articoli 61, 69 capoverso 2 e 78 della Costituzione che mirano a tutelare i beni culturali in caso di conflitto armato, catastrofe o situazione di emergenza e a proteggere il patrimonio culturale nell'interesse pubblico. Si radica infine nel messaggio sulla cultura 2016-2020 che fa della valorizzazione e del rafforzamento della collaborazione istituzionale uno dei pilastri della politica culturale della Confederazione.

Perché questa visione strategica possa portare i suoi frutti in modo omogeneo all'interno della Confederazione, è essenziale che i suoi principi fondamentali siano ripresi nei documenti di pianificazione dei dipartimenti e degli uffici interessati. L'obiettivo è infatti quello di far fronte

comune e favorire le sinergie tra le risorse esistenti (*whole-of-government approach*). La protezione del patrimonio culturale implica varie interazioni e riguarda numerose politiche. Tutti i dipartimenti federali sono chiamati in causa e questo tema concerne direttamente o indirettamente una quindicina di uffici federali.

La visione prevede tre indirizzi strategici:

1. puntare a svolgere un ruolo esemplare nell'ambito della protezione del patrimonio minacciato;
2. mettere a disposizione della comunità internazionale le conoscenze e il know-how svizzeri in materia di protezione del patrimonio culturale minacciato;
3. impegnarsi in seno agli organismi internazionali per la protezione del patrimonio culturale minacciato.

Questi indirizzi strategici definiscono i settori d'intervento prioritari e vengono tradotti in obiettivi generali e, successivamente, in misure concrete. Gli indirizzi, gli obiettivi e le misure riprendono i settori specifici in cui la Svizzera può avvalersi della sua esperienza e attraverso i quali è possibile apportare un reale valore aggiunto su scala internazionale. Il loro intento è quello di valorizzare le risorse e le attività della Svizzera in questo ambito.

d) Indirizzo strategico 1

Puntare a svolgere un ruolo esemplare nell'ambito della protezione del patrimonio culturale minacciato

A livello internazionale la Svizzera è presa a modello in molti settori relativi alla protezione dei beni culturali minacciati (legislazione, competenze tecniche, depositi protetti ecc.). Vi sono tuttavia alcuni ambiti nei quali sono presenti margini di miglioramento, come il coordinamento tra i vari servizi dell'Amministrazione federale oppure quello tra l'Amministrazione federale e i Cantoni, compresi gli organismi giudiziari. Per essere credibile sulla scena internazionale, in effetti, è necessario che la Svizzera sia irreprensibile nei settori in cui vuole distinguersi.

Perché la Svizzera possa presentarsi come un modello, occorre garantire che le sue normative e le sue procedure continuino a tener conto degli sviluppi internazionali e a offrire la protezione più ampia possibile ai beni culturali minacciati. Ad esempio, è fondamentale che la Confederazione sia in grado di dare risposte chiare e fondate agli organismi internazionali che si impegnano per proteggere il patrimonio culturale minacciato nonostante le sfide che un sistema federale comporta.

L'obiettivo della Svizzera di fungere da modello nella gestione del patrimonio culturale minacciato può essere raggiunto solo grazie a un partenariato tra il settore pubblico e quello privato. Quest'ultimo si impegna già a sensibilizzare i propri attori al dovere di diligenza e ai rischi legati al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo (ad es. attraverso iniziative quali «Responsible Art Market»). Tuttavia, per riuscire a ottenere esiti positivi, è indispensabile che il settore privato (ad es. i mercanti d'arte, i collezionisti, i musei e i depositari o i depositanti di beni culturali) partecipi pienamente agli sforzi dello Stato. Spetta al settore pubblico avviare il dialogo per stringere un partenariato con il settore privato.

Per quanto riguarda i Cantoni, la loro partecipazione agli scopi, agli indirizzi strategici e alle misure definite nella strategia sarà volontaria e fondata sulle loro competenze in questo campo.

Obiettivo 1: la Confederazione conserva un quadro normativo all'avanguardia nell'ambito della protezione del patrimonio culturale

Misure

- a) Controllare che la legislazione nazionale segua gli sviluppi pertinenti delle norme internazionali.
- b) Verificare periodicamente l'opportunità di ratificare le convenzioni internazionali che mirano a proteggere il patrimonio culturale delle quali la Svizzera non fa ancora parte.
- c) Estendere la rete di protezione dei beni culturali tramite nuovi accordi bilaterali sull'importazione e la restituzione dei beni culturali esportati illegalmente (attuazione della *Convenzione dell'UNESCO del 1970 concernente le misure da adottare per interdire e impedire l'illecita importazione, esportazione e trasferimento di proprietà dei beni culturali*).
- d) Includere la nozione di protezione del patrimonio culturale nei trattati bilaterali pertinenti.

Obiettivo 2: la Svizzera risponde alle esigenze internazionali in materia di lotta al traffico illecito di beni culturali

Misure

- a) Rivedere i processi di raccolta dei dati pertinenti presso le autorità federali e cantonali interessate, in particolare per elaborare rapporti e statistiche.
- b) Puntare al miglioramento del passaggio di informazioni tra le autorità partner a livello nazionale e internazionale per consentire l'avvio di procedimenti penali e lottare contro l'impunità.
- c) Partecipare attivamente alle operazioni internazionali di polizia, in particolare quelle organizzate da INTERPOL ed EUROPOL.

Obiettivo 3: la Confederazione coopera con i Cantoni e il settore privato

Misure

- a) Considerare l'ipotesi di sostenere i Cantoni nella definizione e nell'attuazione di piani d'emergenza e strutture organizzative d'intervento in caso di catastrofi di origine naturale e antropica, in particolare per quanto riguarda i progetti relativi ai rifugi per la protezione dei beni culturali e ai depositi.
- b) Stilare un inventario delle leggi cantonali che disciplinano il commercio di antichità; analizzare le lacune e le buone pratiche emerse da tale inventario con l'intento di promuovere un miglioramento e un'eventuale armonizzazione delle normative in vigore a livello cantonale.
- c) Spronare le aziende che si occupano del deposito o della gestione di beni culturali, gli attori del mercato dell'arte e i collezionisti a essere più vigili sulla provenienza dei beni culturali, a prendere provvedimenti e stabilire regolamenti e buone pratiche per rafforzare la lotta contro il traffico illecito del patrimonio culturale.
- d) Invitare le istituzioni museali, pubbliche o private, a seguire e rispettare il codice deontologico del Consiglio internazionale dei musei (ICOM) per gestire le collezioni nel quadro della legalità.
- e) Invitare il mondo accademico ad approfondire la ricerca e a promuovere il rafforzamento delle capacità.

e) Indirizzo strategico 2

Mettere a disposizione della comunità internazionale le conoscenze e il know-how svizzeri in materia di protezione del patrimonio culturale minacciato

La Confederazione ha sviluppato strumenti innovativi nel settore della protezione del patrimonio culturale minacciato, in particolare tramite la messa in atto di due convenzioni fondamentali: la *Convenzione dell'Aia per la protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato* (1954), integrata da due protocolli, e la *Convenzione concernente le misure da adottare per interdire e impedire l'illecita importazione, esportazione e trasferimento di proprietà dei beni culturali* (1970). Per ottenere una maggiore efficacia e un impatto più significativo a livello internazionale è opportuno presentare un'offerta di condivisione di know-how e di sostegno concordato in questi ambiti in cui la Svizzera eccelle.

La legge attuativa della Convenzione del 1954 (legge federale del 20 giugno 2014 sulla protezione dei beni culturali in caso di conflitti armati, catastrofi e situazioni d'emergenza) contiene una serie di misure essenziali per la protezione dei beni culturali in Svizzera, come l'elaborazione di un inventario dei beni culturali d'importanza nazionale e regionale, la realizzazione di documentazione di sicurezza e la presenza di archivi nazionali di microfilm. Questa legge prevede anche la possibilità di accogliere in un deposito protetto (*safe haven*) in Svizzera beni culturali a rischio a causa di un conflitto o una catastrofe di origine naturale o antropica. In questo frangente la Svizzera ha svolto un ruolo di precursore. Per valorizzare questo punto di forza, tuttavia, rimangono ancora da chiarire alcuni aspetti legati all'effettivo funzionamento del deposito protetto, sia a livello nazionale (procedura di attivazione) che internazionale (patrocinio dell'UNESCO, reticenza degli Stati che hanno un passato coloniale).

La legge attuativa della Convenzione del 1970 (legge federale del 20 giugno 2003 sul trasferimento internazionale dei beni culturali) viene presa a modello su scala internazionale e, in linea generale, la competenza giuridica e tecnica della Svizzera è ampiamente riconosciuta. Nel quadro dell'applicazione di questa legge, i controlli alle frontiere e nei depositi doganali hanno permesso di scoprire casi di dichiarazioni false, sospetti di furto o saccheggio di beni culturali. In alcuni casi i beni culturali sono stati confiscati per decisione di un'autorità giudiziaria e devoluti alla Confederazione a cui compete la scelta in merito alla loro destinazione e in particolare al rientro nel Paese d'origine. Questa legge permette inoltre di accordare aiuti finanziari ad hoc per progetti di conservazione e salvaguardia del patrimonio culturale.

La Svizzera dispone anche di competenze che le permettono di contribuire alla ricostruzione e al recupero del patrimonio culturale nel contesto di distruzioni delle costruzioni dovute a conflitti o a catastrofi. La Dichiarazione di Davos su una cultura della costruzione di qualità adottata nel gennaio del 2018 dai ministri europei della cultura riuniti in una conferenza informale su invito del presidente della Confederazione rappresenta un contributo innovativo, da applicare in modo concreto in simili situazioni. Il concetto di cultura della costruzione (*Baukultur*) associa le preoccupazioni di conservazione del patrimonio culturale e di (ri)costruzione moderna per giungere a un risultato che tenga conto non solo degli aspetti culturali ma anche qualitativi e sociali dell'ambiente edificato.

Obiettivo 1: il deposito protetto di beni culturali minacciati è operativo

Misure

- a) Promuovere su scala internazionale lo strumento del deposito protetto della Svizzera mettendo in luce i punti di forza e l'esperienza del Paese.
- b) Contribuire a iniziative volte a diffondere il concetto di deposito protetto a livello internazionale e collegarle sotto l'egida dell'UNESCO (con l'intento di raggiungere un'intesa in merito al processo di attivazione del deposito protetto svizzero).
- c) Sviluppare un progetto di deposito protetto per beni culturali digitali e promuovere la ricerca di base nel settore dei dati digitali.

Obiettivo 2: la Svizzera presenta alla comunità internazionale un know-how tecnico e un sostegno finanziario concordati

Misure

- a) Accordare il sostegno finanziario previsto per la conservazione del patrimonio mobile ai sensi dell'attuazione della Convenzione del 1970 (legge sul trasferimento internazionale dei beni culturali) in modo prioritario a progetti e istituzioni che operano per la preservazione e la conservazione del patrimonio minacciato.
- b) Mettere a disposizione di Paesi terzi e organizzazioni internazionali esperti degli ambiti in cui la Svizzera vanta una notevole competenza, come la ricostruzione postbellica o successiva a catastrofi e la formazione del personale responsabile della protezione di beni culturali nei Paesi terzi (protezione civile, istituzioni culturali, personale militare).
- c) Mettere a disposizione di Paesi terzi e organizzazioni internazionali le pubblicazioni svizzere (manuali di istruzioni, linee guida, rapporti di esperti, promemoria) relative al settore della protezione dei beni culturali.
- d) Incentivare scambi e condivisioni di informazioni nonché lo sviluppo di competenze nel campo della ricostruzione postbellica per promuovere una cultura della costruzione di qualità.

f) Indirizzo strategico 3

Impegnarsi in seno agli organismi internazionali per la protezione del patrimonio culturale minacciato

La Svizzera è già attiva sulla scena internazionale nell'ambito della protezione del patrimonio culturale. È però opportuno concordare le iniziative in modo da ottenere la massima efficacia.

Per quanto riguarda l'aspetto della rappresentanza, i dipartimenti e gli uffici interessati partecipano regolarmente agli incontri internazionali nei loro settori di competenza, in particolare a quelli organizzati dalle agenzie dell'ONU e dell'UE – come l'UNESCO, l'UNODC e l'Europol – nonché a quelli di organizzazioni intergovernative come il Consiglio d'Europa, l'Interpol, l'OMD, l'OSCE e l'ICCROM. La Svizzera fa valere le proprie posizioni a favore della protezione del patrimonio culturale minacciato non soltanto nelle organizzazioni specializzate ma anche in seno agli organi dell'ONU.

Gli uffici si confrontano per definire un calendario strategico relativo alla partecipazione agli organi direttivi pertinenti orientandosi in base agli obiettivi e alle misure stabiliti dalla presente strategia. Questa partecipazione contribuisce in particolare a valorizzare gli indirizzi strategici

1 e 2 di cui sopra e punta a consolidare il ruolo della Svizzera quale attore impegnato nel settore della protezione del patrimonio culturale minacciato.

Per quanto riguarda il diritto internazionale, la Svizzera continua a sostenere gli sforzi volti a raggiungere l'universalizzazione e l'attuazione degli strumenti giuridici internazionali esistenti, ad esempio la Convenzione dell'Aia (1954) e i suoi due protocolli. La Svizzera partecipa inoltre alle riflessioni e al dialogo politico per aumentare la coerenza e individuare le lacune a livello del diritto internazionale.

Obiettivo 1: la Svizzera è rappresentata negli organismi internazionali pertinenti

Misure

- a) Garantire che gli uffici interessati siano rappresentati in modo sistematico e coordinato negli organismi e nelle manifestazioni internazionali.
- b) Contribuire al buongoverno internazionale candidandosi strategicamente agli organi direttivi delle organizzazioni e delle convenzioni internazionali pertinenti.

Obiettivo 2: la Svizzera contribuisce attivamente al rafforzamento, all'attuazione e all'applicazione universale degli strumenti giuridici internazionali relativi alla protezione del patrimonio culturale minacciato

Misure

- a) Incoraggiare la ratifica universale degli strumenti giuridici internazionali pertinenti e la relativa attuazione a livello nazionale, in particolare sostenendo gli sforzi dell'UNESCO e di altri attori chiave.
- b) Coordinare la propria attività con quella di organizzazioni che si impegnano per far conoscere il quadro normativo a politici, forze armate e di sicurezza, gruppi armati e altri attori interessati.

Obiettivo 3: la Svizzera partecipa alle riflessioni sul diritto internazionale nel settore della protezione del patrimonio culturale minacciato

Misure

- a) Contribuire a creare sinergie tra i vari strumenti giuridici e procedere a un'analisi delle lacune per poterne discutere, se necessario, all'interno degli organismi internazionali adeguati.
- b) Promuovere le iniziative volte a rendere il quadro giuridico più chiaro e accessibile.
- c) Contribuire alla riflessione globale sui diritti culturali e sulla relativa interazione con la nozione di protezione del patrimonio culturale minacciato.

g) Attuazione

Un piano d'azione garantisce l'attuazione della presente strategia. Il monitoraggio del piano d'azione e la messa in atto della strategia sono affidati a un **gruppo di lavoro interdipartimentale** composto da tutti gli uffici interessati dal settore della protezione del patrimonio culturale minacciato e diretto congiuntamente dall'UFC (DFI) e dalla DOI (DFAE). La maggiore collaborazione in seno all'Amministrazione federale auspicata dalla strategia dovrà permettere di ottimizzare l'impiego delle risorse a disposizione. Possono essere consultati e invitati a cooperare i Cantoni e i partner della società civile (ad es. ICA, ICOMOS, ICOM, AMS, AMAS, mondo accademico).

Nell'ambito dell'attuazione della strategia, i servizi interessati vigilano in particolare affinché siano prese misure di comunicazione concordate a livello nazionale e internazionale sulle azioni avviate.

Conclusione

La presente strategia prevede un ruolo attivo e solidale della Svizzera per quanto riguarda la protezione del patrimonio culturale minacciato. Essa propone di mettere a disposizione della comunità internazionale le conoscenze e il know-how della Svizzera in questo settore rafforzando la sua immagine di partner impegnato e trasparente per quanto riguarda la protezione del patrimonio culturale minacciato e la lotta contro il traffico illecito di beni culturali e il finanziamento del terrorismo.

Questa strategia prevede tre indirizzi: (1) fare in modo che la Svizzera svolga un ruolo esemplare nell'ambito della protezione del patrimonio minacciato, (2) mettere a disposizione della comunità internazionale le conoscenze e il know-how della Svizzera in materia di protezione del patrimonio culturale minacciato, (3) impegnarsi in seno agli organismi internazionali per la protezione del patrimonio culturale minacciato.

L'attuazione della strategia è garantita da un piano d'azione e diretta da un gruppo di lavoro interdipartimentale – presieduto congiuntamente dalla DOI e dall'UFC – nel quale sono rappresentati tutti gli uffici interessati.