



18.084

Messaggio concernente l'approvazione della Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sul valore del patrimonio culturale per la società (Convenzione di Faro)

del 30 novembre 2018

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di decreto federale che approva la Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sul valore del patrimonio culturale per la società.

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

30 novembre 2018

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Alain Berset
Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

Compendio

La Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sul valore del patrimonio culturale per la società 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 agli Stati 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 sua attuazione non richiede modifiche al diritto svizzero.

Situazione iniziale

La Convenzione quadro, denominata anche «Convenzione di Faro», 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. È entrata in vigore il 1° giugno 2011 in seguito all'adesione del decimo Stato. Finora è stata ratificata da 18 Stati, mentre cinque l'hanno firmata ma non ancora ratificata.

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.

Contenuto del disegno

La Convenzione di Faro parte da un'idea allargata di patrimonio culturale che comprende forme sia materiali sia immateriali e digitali. Intende il patrimonio culturale come risorsa fondamentale per lo sviluppo sostenibile e rileva pratiche concrete affinché una società inclusiva 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. 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.

Una ratifica andrebbe a completare la partecipazione della Svizzera alle convenzioni del Consiglio d'Europa già esistenti in materia culturale. Soprattutto in considerazione delle gravissime distruzioni e della strumentalizzazione del patrimonio culturale nei conflitti armati attualmente in corso, costituirebbe 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.

Messaggio

1 Punti essenziali del progetto

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 2016–2019¹ obiettivi concreti in questo ambito e anche nel messaggio del 28 novembre 2014² sulla cultura 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 e 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.

Finora la Convenzione è stata ratificata da 18 Stati (Armenia, Austria, Bosnia e Erzegovina, Croazia, Finlandia, Georgia, Lituania, Lussemburgo, Macedonia, Mon-

¹ www.are.admin.ch > Sviluppo sostenibile > Politica e strategia
² FF 2015 447

tenegro, Norvegia, Portogallo, Moldavia, Serbia, Slovacchia, Slovenia, Ucraina, Ungheria). Cinque Stati hanno firmato la Convenzione, ma non l'hanno ancora ratificata (Albania, Belgio, Bulgaria, Italia, San Marino)³.

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.

La Convenzione 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 sancito all'articolo 27 della Dichiarazione universale dei diritti umani delle Nazioni Unite del 10 dicembre 1948⁴ e all'articolo 15 del Patto internazionale del 16 dicembre 1966⁵ relativo ai diritti economici, sociali e culturali.

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 patrimonio culturale per la società e a promuovere la responsabilità condivisa per

³ Stato al 12 luglio 2018

⁴ www.un.org > documents

⁵ RS **0.103.1**

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 federale⁶ (Cost.), in Svizzera la Convenzione di Faro interessa sia la Confederazione sia i Cantoni, i quali decidono autonomamente come promuoverne gli obiettivi nella loro politica e nei loro 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, ossia il rilevamento e la messa a disposizione di informazioni su legislazioni, politiche e pratiche.

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 1954⁷ del «patrimonio comune dell'Europa». Mentre la Convenzione europea del 3 ottobre 1985⁸ per la salvaguardia del patrimonio architettonico e la Convenzione europea del 16 gennaio 1992⁹ per la salvaguardia del patrimonio archeologico 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 immateriale¹⁰, 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.

⁶ RS **101**

⁷ RS **0.440.1**

⁸ RS **0.440.4**

⁹ RS **0.440.5**

¹⁰ 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**).

Segnata dalle esperienze durante i conflitti dei Balcani negli anni 1990, la Convenzione si oppone con risolutezza a qualsiasi forma di strumentalizzazione del patrimonio 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. 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 2009¹¹ sulla promozione della cultura che, oltre a salvaguardare il patrimonio culturale, si prefigge esplicitamente di rafforzare la pluralità 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 1966¹² sulla protezione della natura e del paesaggio che regola la protezione, la conservazione e la tutela del paesaggio, dei luoghi storici e dei monumenti culturali, 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 1979¹³ sulla pianificazione del territorio 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 sue esigenze.

La Convenzione di Faro mostra in che modo la politica nazionale in materia di patrimonio culturale può propendere maggiormente verso i campi d'azione sociali e come orientare i relativi programmi di promozione. La ratifica permette alla Svizzera di partecipare alla piattaforma europea creata attraverso la Convenzione e conferire maggiore legittimità e risonanza ai suoi strumenti e alle sue misure. Soprattutto negli ambiti tematici della partecipazione culturale e della coesione

¹¹ RS 442.1

¹² RS 451

¹³ RS 700

sociale il nostro Paese vanta infatti un'esperienza pluriennale che può far valere sul piano internazionale. Dispone inoltre di strumenti unici ed esemplari a livello internazionale per analizzare, preservare e sviluppare globalmente il paesaggio e insediamenti e vie di comunicazione storici¹⁴. 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 per la promozione della stabilità e per la convivenza pacifica dei popoli, in linea con gli obiettivi della Confederazione in materia di politica estera.

1.6 Risultati della consultazione

Su incarico del Consiglio federale, l'8 novembre 2017 il Dipartimento federale dell'interno (DFI) ha indetto la procedura di consultazione riguardante la ratifica della Convenzione di Faro. Entro il 14 marzo 2018, data di scadenza della procedura di consultazione, sono pervenuti 51 pareri, di cui la grande maggioranza è fortemente favorevole alla ratifica da parte della Svizzera¹⁵.

Eccetto il Cantone di Svitto, tutti gli altri Cantoni ritengono che la Convenzione di Faro sia un importante complemento alle convenzioni del Consiglio d'Europa in ambito culturale già esistenti e ne sottolineano l'importanza per la promozione della diversità, della partecipazione e della sostenibilità culturali. Sono favorevoli alla comprensione del patrimonio culturale come risorsa per lo sviluppo sostenibile e per la coesione sociale. Condividono l'opinione secondo cui la ratifica non richiederebbe interventi legislativi e apprezzano l'ampio margine d'azione per quanto riguarda l'applicazione. Molti auspicano in particolare impulsi nell'ambito della mediazione e dei programmi scolastici. La maggioranza dei Cantoni conferma esplicitamente che è possibile applicare la Convenzione ricorrendo alle procedure e alle risorse esistenti. Friburgo fa notare che per poter applicare con successo la Convenzione, la Confederazione dovrà fornire prestazioni di coordinamento. Il Cantone di Basilea Città chiede informazioni più approfondite in merito al monitoraggio (art. 15) e alla cooperazione internazionale (art. 17).

Svitto, pur riconoscendo gli obiettivi perseguiti dalla Convenzione, ne respinge la ratifica per due ragioni: già oggi la Svizzera garantisce ampiamente questi obiettivi e dall'altro canto lo sviluppo del diritto sovranazionale è imprevedibile.

¹⁴ Da citare 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).

¹⁵ I documenti riguardanti la consultazione e il rapporto sui risultati si possono consultare all'indirizzo www.admin.ch > Diritto federale > Consultazioni > Procedure di consultazione concluse > 2017 > DFI

I Verdi e il Partito socialista svizzero (PSS) sostengono con enfasi la ratifica della Convenzione di Faro. Il PSS sostiene che in questo modo la Svizzera si dichiarerebbe promotrice della stabilità e di una convivenza pacifica dei popoli. Il Partito liberale radicale sostiene esplicitamente le attuali strategie di conservazione nell'ambito del patrimonio culturale, ma è critico nei confronti di una ratifica della Convenzione, di cui non ritiene evidente l'utilità. Per l'Unione Democratica di Centro la sua ratifica significherebbe soltanto recepire disposizioni e regolamentazioni internazionali senza un'utilità visibile per la Svizzera.

L'Unione delle città svizzere e la Conferenza delle città in materia culturale sostengono la Convenzione e accolgono favorevolmente gli sforzi del Consiglio federale per la ratifica.

L'Unione sindacale svizzera sostiene l'adesione della Svizzera alla Convenzione di Faro, che non solo rafforzerebbe a livello nazionale e internazionale la politica in materia di patrimonio culturale, ma sarebbe anche un segnale della collaborazione multilaterale nel settore. Centre patronal e Unione svizzera delle arti e mestieri sono invece contrarie alla ratifica, sostenendo che la natura programmatica della Convenzione determinerebbe una formulazione molto aperta degli obblighi degli Stati firmatari e che l'applicazione sarebbe piena di ambiguità.

Le organizzazioni e associazioni nell'ambito del patrimonio culturale sottolineano la grande importanza della Convenzione di Faro per una politica in materia di patrimonio culturale al passo coi tempi e sono favorevoli alla ratifica. Molte auspicano impulsi ed effetti sinergici nelle politiche nazionali e internazionali in ambito culturale e dello sviluppo sostenibile.

Considerati i pareri pervenuti nel quadro della consultazione, sono stati adeguati i seguenti punti:

- le spiegazioni in merito al monitoraggio (art. 15) e alla cooperazione internazionale (art. 17) sono state approfondite ed esplicitate maggiormente. Cfr. numero 2;
- le prestazioni di coordinamento della Confederazione fra i diversi livelli istituzionali e nelle politiche settoriali sono state elaborate con maggiore chiarezza. Cfr. numero 3.1.

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

Art. 1 Obiettivi della Convenzione

La Convenzione parte da 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 all'articolo 27 della Dichiarazione universale dei diritti umani delle Nazioni Unite; 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 con l'obiettivo di sviluppare la società e promuovere la 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.

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

Art. 2 Definizioni

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

La definizione di «patrimonio culturale» 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. Esplicita inoltre 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 da un interesse comune per una determinata espressione del patrimonio culturale, per esempio un genere architettonico, uno stile musicale o un'usanza o tradizione.

Art. 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.

Art. 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. Riconosce il diritto individuale dell'uomo 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, 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 suo 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 loro 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 1950¹⁶ per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU, 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, della legge del 18 dicembre 1992¹⁷ sulla Biblioteca nazionale, della legge del 12 giugno 2009¹⁸ sui musei e le collezioni, della legge sulla promozione della cultura, della legge del 14 dicembre 2001¹⁹ sul cinema, della legge del 13 dicembre 2002²⁰ sui disabili e della legge del 30 settembre 2011²¹ sulla promozione delle attività giovanili extrascolastiche.

Art. 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.

16 RS **0.101**
 17 RS **432.21**
 18 RS **432.30**
 19 RS **443.1**
 20 RS **151.3**
 21 RS **446.1**

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

Capitolo II

Contributo del patrimonio culturale alla società e allo sviluppo umano

Art. 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), a introdurre procedure di conciliazione (lett. b) e a integrarle nella formazione e nella formazione continua (lett. d).

Art. 8 Ambiente, patrimonio 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).

Art. 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 gli interventi tengano conto dei valori intrinseci (lett. a). Le regolamentazioni tecniche generali devono considerare le 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). Va promosso l'uso di materiali, tecniche e saper fare derivanti dalla tradizione anche nella prospettiva del loro impiego nella produzione contemporanea (lett. d).

Art. 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. 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.

Art. 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 riconoscere 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 rimanda a questo proposito alla Convenzione del 25 giugno 1998²² sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale [Convenzione di Aarhus]).

Art. 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.

Art. 13 Patrimonio culturale e sapere

Le Parti sono esortate a fare in modo che il patrimonio culturale sia incluso nell'educazione, nella formazione scolastica e in quella professionale.

Art. 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 alle informazioni sul patrimonio culturale proteggendo al contempo i diritti di proprietà intellettuale (lett. c).

Capitolo IV

Monitoraggio e cooperazione

Art. 15 Impegno delle Parti

La Convenzione prevede che le Parti sviluppino un sistema di monitoraggio e curino un sistema informativo condiviso, senza però specificarne le modalità. Contrariamente ad altri accordi simili, non stabilisce nessun obbligo delle Parti di presentare periodicamente rapporti sulla sua applicazione. Non è prevista alcuna sorveglianza o valutazione da parte di terzi.

La stesura dei rapporti da parte degli Stati, di cui forma, contenuti e periodicità sono stabiliti autonomamente da questi ultimi, avviene su base volontaria e serve principalmente per lo scambio di buone pratiche. Il destinatario è il Comitato direttivo per la cultura, il patrimonio e il paesaggio (CDCPP).

Secondo l'attuale prassi del Consiglio d'Europa si prediligono valutazioni e analisi di progetti modello nell'ambito del Piano d'azione (cfr. in merito anche il commento all'art. 17), attuate primariamente non dagli Stati o dalle autorità ma piuttosto dalle comunità patrimoniali ai sensi dell'articolo 2.

Art. 16 Meccanismo di monitoraggio

A livello di Consiglio d'Europa l'attuazione della Convenzione è affidata al CDCPP.

Art. 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.

Il Consiglio d'Europa sostiene l'attuazione della Convenzione di Faro con un piano d'azione aggiornato biennialmente che fissa tematicamente le priorità e che non deve essere attuato primariamente dalle autorità, bensì dalla società civile, ossia dalle comunità patrimoniali (di cui all'art. 2). Sul suo sito Internet²³ il Consiglio d'Europa

²³ www.coe.int

mette a disposizione una raccolta di buoni esempi e analisi, oltre a strumenti per l'auto-organizzazione. I gruppi locali e regionali hanno la possibilità di entrare a far parte della rete della Convenzione di Faro attiva in tutta Europa, sostenuta dal Segretariato del Consiglio d'Europa, che permette lo scambio diretto, lo sviluppo di progetti e programmi comuni e un'elevata visibilità.

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 Ripercussioni

3.1 Ripercussioni per la Confederazione

La Convenzione non comporta alcuna necessità di intervenire a livello legislativo né di stanziare risorse supplementari da parte della Confederazione. 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.

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 rispettive possibilità²⁴, che avviene nel quadro degli organi esistenti e delle politiche in corso.

A livello federale il gruppo di lavoro interdipartimentale sulla cultura della costruzione e la Conferenza sull'assetto del territorio garantiscono l'operatività trasversale e intersettoriale ai sensi della Convenzione.

Il coordinamento della politica in materia di patrimonio culturale dei diversi livelli istituzionali spetta già oggi al Dialogo culturale nazionale, istituito nel 2011 da Confederazione, Cantoni, Città e comuni.

La collaborazione con il Consiglio d'Europa avviene nel quadro delle attività correnti della Svizzera presso l'istituzione ed è affidata al CDCPP, cui la Svizzera partecipa dagli anni Sessanta.

Un'eventuale stesura dei rapporti della Svizzera (cfr. inoltre l'art. 15 sopra) spetta direttamente alla Confederazione. A tale scopo potrà fare ricorso ai pertinenti dati dei Cantoni, già oggi rilevati nel quadro delle statistiche culturali, degli accordi pro-

²⁴ Cfr. in merito n. 1.5.

grammatici in materia di patrimonio culturale e monumenti storici e dei rapporti redatti nell'ambito dell'Agenda 2030 per uno sviluppo sostenibile.

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, gli agglomerati e le regioni di montagna. La sua attuazione può avvenire nel quadro delle attività correnti 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.

3.4 Riperussioni 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 Riperussioni 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 riperussioni

Non sono da attendersi altre riperussioni.

4 Programma 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 2016²⁵ sul programma di legislatura 2015–2019, né nel decreto federale del 14 giugno 2016²⁶ sul programma di legislatura 2015–2019.

Nell'undicesimo rapporto sulla posizione della Svizzera rispetto alle convenzioni del Consiglio d'Europa del 24 agosto 2016²⁷, il Consiglio federale menziona al numero 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 per il periodo di legislatura 2015–2019 (cfr. n. 4.2). La ratifica costituirebbe inoltre un contributo duraturo della Svizzera all'Anno europeo del patrimonio culturale 2018.

4.2 Rapporto con le strategie del Consiglio federale

Un'adesione alla Convenzione è in linea con diversi obiettivi e strategie del programma di legislatura 2015–2019 e del messaggio sulla cultura 2016–2020 e può contribuire in modo determinante alle politiche della Confederazione in materia di patrimonio culturale.

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»²⁸ e 9 «La Svizzera promuove la coesione sociale e il rispetto della parità dei diritti fra i sessi»²⁹.

Nell'ambito della sua politica in materia di patrimonio culturale, la Confederazione si orienta già oggi agli assi strategici Partecipazione culturale e Coesione sociale (cfr. messaggio sulla cultura 2016–2020³⁰), politica che intende perseguire sistematicamente nei prossimi anni. In tale contesto si dovrà anche verificare fino a che punto è possibile sancire nella legge la promozione del patrimonio culturale immateriale.

L'obiettivo 10 del programma di legislatura prevede che la Svizzera continui a impegnarsi nella promozione della sostenibilità economica, ecologica e sociale e

25 FF 2016 909

26 FF 2016 4605

27 FF 2016 6323

28 FF 2016 909, in particolare 980

29 FF 2016 909, in particolare 982

30 FF 2015 447, in particolare 450

sostenga una governabilità internazionale forte³¹. Anche il messaggio sulla cultura 2016–2020 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. È stata iniziatrice della Dichiarazione di Davos sulla cultura della costruzione³² adottata dai ministri della cultura europei nel gennaio del 2018, la quale sottolinea il ruolo centrale della cultura nello spazio edificato e i vantaggi di una cultura della costruzione di qualità per la società. Nel quadro dell’Organizzazione internazionale della Francofonia si impegna in particolar modo nella promozione della partecipazione culturale. Gli obiettivi della Convenzione di Faro sono complementari agli impegni internazionali esistenti della Svizzera 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 2016–2019³³. 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).

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 architettonica³⁴, 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 3³⁵ del programma di legislatura.

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità

La costituzionalità del decreto federale è sancita dall’articolo 54 capoverso 1 Cost., secondo cui gli affari esteri competono alla Confederazione. Conformemente alla prassi corrente e unitaria delle autorità federali³⁶, 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, esclusi quelli la cui conclusio-

³¹ FF **2016** 909, in particolare 983

³² www.davosdeclaration2018.ch

³³ Compendio in FF **2016** 909, in particolare 1000 e all. 3, pag. 1034.

³⁴ FF **2015** 515

³⁵ FF **2016** 909

³⁶ FF **2002** 539, **2005** 891, **2011** 7683

ne è di competenza del Consiglio federale in virtù della legge o di un trattato internazionale (art. 24 cpv. 2 della legge del 13 dicembre 2002³⁷ sul Parlamento [LParl]; art. 7a cpv. 1 della legge del 21 marzo 1997³⁸ sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione [LOGA]).

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.
- La *Convenzione dell'Aia del 14 maggio 1954*³⁹ *per la protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato* e il *Secondo Protocollo del 26 marzo 1999*⁴⁰ *relativo alla Convenzione dell'Aia del 1954 per la protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato* 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 1972⁴¹ per la protezione del patrimonio mondiale culturale e naturale, della Convenzione europea per la salvaguardia del patrimonio architettonico e della Convenzione europea per la salvaguardia del patrimonio archeologico.

La Convenzione di Faro si distingue da queste tre convenzioni per gli obiettivi centrali che persegue. Non riguarda infatti soltanto la preservazione del patrimonio culturale in quanto tale, bensì anche la partecipazione delle persone nei confronti di questo patrimonio. Intende il patrimonio culturale come risorsa che vuole usare per

37 RS 171.10

38 RS 172.010

39 RS 0.520.3

40 RS 0.520.33

41 RS 0.451.41

creare identità, promuovere una società democratica e contribuire alla qualità della vita.

- La *Convenzione europea del 20 ottobre 2000*⁴² *del paesaggio* 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*⁴³ *per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale* che mira alla salvaguardia e alla promozione delle espressioni della cultura tradizionale e che, proprio come la Convenzione di Faro, pone l'accento sulla partecipazione e sul coinvolgimento dei rappresentanti del patrimonio culturale. Ciò vale tuttavia esclusivamente per il patrimonio culturale immateriale, mentre la Convenzione di Faro esprime un'altra prospettiva e coinvolge in egual maniera il patrimonio culturale materiale, immateriale e digitale.
- La *Convenzione dell'UNESCO del 20 ottobre 2005*⁴⁴ *sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali* 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, anche se vi sono 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 contengono norme di diritto le disposizioni che, in forma direttamente vincolante e in

⁴² RS **0.451.3**

⁴³ RS **0.440.6**

⁴⁴ RS **0.440.8**

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 definite importanti ai sensi dell'articolo 164 capoverso 1 Cost. dal momento che la loro attuazione in Svizzera avviene in un quadro normativo formale. Le basi legali necessarie sono oggi disponibili.

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

