diritto internazionale
giurisprudenza catania

Elisabetta Mottese

# La Convenzione di Faro e la *governance* partecipativa del patrimonio culturale

2019-1.6

Fogli di lavoro
per il Diritto Internazionale

Direzione scientifica: *Rosario Sapienza*

Coordinamento redazionale: *Elisabetta Mottese*

Comitato di Redazione: *Valentina Bonanno, Nancy Cannizzo, Federica Antonietta Gentile, Salvo Emanuele Leotta, Giuseppe Matarazzo, Salvatore Andrea Viscuso*

Comitato dei Revisori: *Adriana Di Stefano, Elisabetta Mottese, Maria Manuela Pappalardo Giuliana Quattrocchi, Grazia Vitale*

Volume chiuso nel mese di marzo 2019

FOGLI DI LAVORO *per il Diritto Internazionale* è *on line*
http://www.lex.unict.it/it/crio/fogli-di-lavoro

ISSN 1973-3585
**Cattedra di Diritto Internazionale**
Via Gallo, 24 - 95124 Catania
E-mail: risorseinternazionali@lex.unict.it
Redazione: foglidilavoro@lex.unict.it
Tel: 095 230857 - Fax 095 230489

La Convenzione di Faro e la *governance* partecipativa del patrimonio culturale[1]

La *governance* partecipativa del patrimonio culturale è una forma di gestione del patrimonio culturale che coinvolge tutti i portatori di interessi, ivi comprese le autorità pubbliche, gli attori privati e le organizzazioni della società civile.

Questo modello di gestione del patrimonio culturale scaturisce dalla visione olistica alla cura del patrimonio culturale che richiede ormai un approccio tran-settoriale e integrato alla sua cura e che sottolinea l'importanza di condividere la responsabilità della sua gestione sostenibile perché tutti ne possano trarre benefici culturali, economici, ambientali e sociali.

L'idea è quella di incentivare la cooperazione fra i molti attori in gioco, dai professionisti alle amministrazioni, dalla società civile agli enti ed università, dai cittadini alle comunità, e sinergie fra diversi livelli di governo, internazionale, europeo, nazionale, regionale e locale. Non a caso si fa riferimento al concetto di sussidiarietà tanto orizzontale che verticale.

L'idea di *governance* partecipata è stata senza dubbio al centro delle attività promosse dall'Unione Europea con la celebrazione del 2018 come anno del Patrimonio culturale; per far sì che le iniziative incoraggiate durante quel periodo non si concludessero con lo spirare dell'anno, la Commissione europea ha peraltro concepito le cc.dd. Iniziative europee. Si tratta di dieci progetti da sviluppare in collaborazione con partner chiave nella protezione del patrimonio culturale quali l'Unesco, l'ICOM e il Consiglio d'Europa.

[1] Si tratta della rielaborazione della relazione svolta in occasione del convegno promosso dal Centro di Documentazione Europea dell'Università di Catania su "Patrimonio culturale europeo e diritti umani. Per una *Governance* partecipativa delle politiche culturali" tenutosi il 4 dicembre 2018 nel quadro delle manifestazioni per l'Anno europeo del patrimonio culturale.

In particolare, l'iniziativa n. 9 *All for heritage* si ispira all'analisi di un gruppo di esperti[2] dell'Unione Europea che ha lavorato sulla *governance* partecipativa del patrimonio culturale con l'obiettivo di far comprendere che oggetti, luoghi e tradizioni sono importanti a causa dei significati e degli usi che le persone attribuiscono loro e dei valori che rappresentano. Detto progetto mira a promuovere una più ampia comprensione del patrimonio come bene comune mettendo al centro le persone e le comunità e coinvolgendole nelle decisioni sulla gestione del patrimonio culturale; tutto ciò in piena conformità allo spirito della Convenzione del Consiglio d'Europa sul valore del patrimonio culturale per la società (meglio nota come Convenzione di Faro).

Una delle componenti dell'iniziativa n. 9 è, difatti, "The Faro Way", un'azione congiunta della Commissione e del Consiglio d'Europa, lanciata nel giugno 2018 al fine di aumentare il numero dei firmatari e delle ratifiche della Convenzione di Faro tra gli Stati membri dell'Unione Europea e quelli membri del Consiglio d'Europa e promuoverne l'*enforcement*.

Nel quadro degli strumenti di diritto internazionale pattizio redatti sotto l'egida del Consiglio d'Europa c'è, infatti, una importante convenzione del 2005 che conferma pienamente la necessità di approcciare il tema dei beni culturali facendo riferimento ad una nozione olistica degli stessi che non tenga più conto solo dell'aspetto 'materiale' del bene ma che si rivolga anche a ciò che non può essere toccato: si tratta della sopra richiamata Convenzione sul valore del patrimonio culturale per la società, sottoscritta a Faro, Portogallo, il 27 ottobre 2005, entrata in vigore l'1 giugno 2011, ratificata da 18 Stati membri del Consiglio d'Europa.

Detta Convenzione è stata firmata dall'Italia il 27.2.2013 ma non ancora ratificata; a tal proposito va salutato con estremo favore il Disegno di Legge n. 257 comunicato alla Presidenza del Senato l'11 aprile 2018 con il quale si autorizza il Presidente della Repubblica alla ratifica della Convenzione individuando altresì, al fine di dare esecuzione al trattato, alcune misure attuative dell'articolo 13 della

[2] *Participatory governance of cultural heritage. Report of the OMC (open method of coordination). Working group of member states' experts*, Publications Office of the European Union, 2018, disponibile su www.europa.eu.

Convenzione di Faro volte a favorire la correlazione tra il patrimonio culturale, il settore dell'istruzione e quello della formazione.

Con i suoi principi, la Convenzione si inserisce pienamente nel mandato del Consiglio d'Europa di promuovere la democrazia, i diritti dell'uomo e l'identità culturale europea e rappresenta un altro fondamentale elemento della famiglia delle convenzioni culturali adottate dall'organizzazione, a conferma della grande attenzione che il Consiglio da sempre attribuisce al tema del patrimonio culturale come elemento identitario dell'*homo europaeus*.

La Convenzione di Faro è una convenzione-quadro, definendo obiettivi generali e identificando settori di azione ma senza creare obblighi specifici, lasciando, quindi, lo Stato membro libero di scegliere, modi, tempi e mezzi per l'implementazione dell'accordo.

La Convenzione in questione per la prima volta ed in maniera ancor più netta di quanto non avessero fatto la Convenzione per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale sottoscritta a Parigi il 17 ottobre 2003 e la Convenzione sulla diversità culturale del 2005, punta i riflettori senza riserve sull'elemento umano ponendolo al centro delle riflessioni sul *cultural heritage*. L'espressione *cultural heritage* nella versione italiana della Convenzione di Faro è stata tradotta talvolta con l'usuale "patrimonio culturale" ma più spesso come "eredità culturale" per evitare fraintendimenti con la nozione di patrimonio culturale accolta dal nostro Codice dei beni culturali e del paesaggio (ai sensi del quale «il patrimonio culturale è costituito dai beni culturali e dai beni paesaggistici»).

Dal Preambolo:

- *Riconoscendo la necessità di mettere la persona e i valori umani al centro di un'idea ampliata e interdisciplinare di eredità culturale;*
- *Rimarcando il valore ed il potenziale di un'eredità culturale usata saggiamente come risorsa per lo sviluppo sostenibile e per la qualità della vita, in una società in costante evoluzione;*
- *Riconoscendo che ogni persona ha il diritto, nel rispetto dei diritti e delle libertà altrui, ad interessarsi all'eredità culturale di propria scelta, in quanto parte del diritto a partecipare liberamente alla vita culturale, sancito dalla Dichiarazione universale delle*

*Nazioni Unite dei diritti dell'uomo (1948) e garantito dal Patto Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali (1966).*

Ma perché la Convenzione di Faro si inserisce nella *governance* partecipativa tanto cara all'Unione Europea? Perchè la Convenzione incarna «l'idea che il patrimonio culturale materiale sia il lievito della vita culturale di una comunità e non debba essere "mummificato" in una logica di pura conservazione statica, ma debba vivificare la creatività delle nuove attività e produzioni culturali e alimentare la partecipazione democratica consapevole»[3].

Ponendo l'uomo e la sua interazione col mondo esterno al centro del processo culturale (a dispetto dell'opera in quanto tale) la Convenzione prospetta di fatto una vera e propria 'rivoluzione copernicana': dal diritto dei beni culturali al diritto ai beni culturali, quale diritto fondamentale; da un approccio top-down ad uno bottom-up; dal «valore in sé al valore d'uso; [...] dalla museificazione alla valorizzazione»[4].

Come è stato osservato, infatti, «[l]'idea di patrimonio culturale proposta a Faro postula un valore che è d'uso e vede nella valorizzazione il fine e la premessa della tutela, perché il patrimonio culturale deve essere finalizzato ad elevare la qualità di vita immateriale e materiale delle persone e perché non potrà essere conservato contro la volontà della collettività»[5].

In poche battute risultano chiari gli ulteriori punti salienti di questo nuovo strumento del diritto internazionale nell'ottica, di un patrimonio culturale secondo un'accezione allargata e interdisciplinare da cui ormai, lo si voglia o meno, non si può più prescindere.

Fondamentale è il ruolo che il patrimonio culturale riveste per il raggiungimento di uno sviluppo sostenibile: ci viene da pensare che forse non c'è concetto tanto pertinente, quando si discute di sviluppo sostenibile, quanto quello di patrimonio culturale che ha in sé

[3] CARPENTIERI P., *La Convenzione di Faro sul valore dell'eredità culturale per la società (da un punto di vista logico)*, in Federalismi.it, 4, 2017.

[4] M. MONTELLA, *La Convenzione di Faro e la tradizione culturale italiana*, in *Il Capitale Culturale*, 5, 2016, p. 14.

[5] Ivi, p. 15.

l'essenza - nel concetto stesso di *heritage* inteso come eredità - di ciò che proviene dal passato (ma non necessariamente) e deve essere protetto tanto in favore delle generazioni presenti quanto e soprattutto di quelle future, nella consapevolezza che solo uno sviluppo sostenibile è vero sviluppo.

Altro elemento di rilievo è da rintracciare nella capacità dell'eredità culturale di favorire la crescita e la creazione di società democratiche e pacifiche, grazie al rispetto reciproco nei confronti dei beni culturali e dei diritti culturali a quei beni connessi tanto che la Convezione di Faro enuncia che il diritto ad interessarsi al patrimonio culturale che si è scelto, fa parte - è "*inherent*"[6] - del diritto a partecipare liberamente alla vita culturale. Quest'ultimo è il diritto già sancito dall'articolo 27 della Dichiarazione universale dei diritti dell'Uomo ("Everyone has the right freely to participate in the cultural life of the community"), nonché dall'articolo 15, paragrafo 1, lett. a) del Patto sui diritti economici, sociali e culturali ("the right of everyone to take part in cultural life") e, con riferimento alle minoranze, dall'articolo 27 del Patto sui diritti civili e politici ("… minorities shall not be denied the right, in community with the other members of their group, to enjoy their own culture").

La smaterializzazione del patrimonio culturale giunge al punto da poter affermarsi che non sono tanto gli oggetti o i luoghi in loro stessi ad essere importanti per il patrimonio culturale quanto «the meanings and uses that people attach to them and the values they represent»[7].

La cultura svolge un ruolo fondamentale per la costruzione dell'identità poiché rappresenta l'orizzonte di senso a partire dal quale la persona attinge i riferimenti che le permettono di attribuire un significato e un valore alle proprie azioni e, in definitiva, a tutta la sua esistenza.

I pregiudizi arrecati al patrimonio culturale ledono non solo il bene nella sua tangibilità e per il significato estetico, storico, economico che possiede ma anche l'identità e quindi l'esistenza dei membri della

[6] V. Preambolo e articolo 1 della Convenzione di Faro.

[7] Dal sito web del Consiglio d'Europa dedicato alla Convenzione sul valore del patrimonio culturale per la società: https://www.coe.int/en/web/culture-and-heritage/faro-convention.

comunità per i quali quel bene è divenuto ed è «vectors of identity, values and meanings»[8].

L'art. 2 (Definizioni) è esemplificativo in tal senso:

> *Per gli scopi di questa Convenzione,*
> *a. l'eredità culturale è un insieme di risorse ereditate dal passato che le popolazioni identificano, indipendentemente da chi ne detenga la proprietà, come riflesso ed espressione dei loro valori, credenze, conoscenze e tradizioni, in continua evoluzione. Essa comprende tutti gli aspetti dell'ambiente che sono il risultato dell'interazione nel corso del tempo fra le popolazioni e i luoghi;*
> *b. una comunità (patrimoniale) di eredità è costituita da un insieme di persone che attribuisce valore ad aspetti specifici dell'eredità culturale, e che desidera, nel quadro di un'azione pubblica, sostenerli e trasmetterli alle generazioni future.*

L'individuo è, pertanto, punto di partenza e punto di arrivo, finalizzazione ultima di ogni norma sulla protezione dei beni culturali ampiamente intesi ed è all'uomo ed alle sue comunità che devono essere destinate le politiche di protezione del patrimonio al fine di consentire lo sviluppo sostenibile della società.

Anche per questa ragione sono molto interessanti le disposizioni che ricadono nella terza sezione della Convenzione di Faro dedicata a «Shared responsibility for cultural heritage and public participation»; l'idea di una responsabilità condivisa fra i vari attori coinvolti nel circuito di protezione del patrimonio culturale può e deve essere il motore che spinge un nuovo modo di fare tutela incentrato sul coordinamento ed il bilanciamento - come sostiene l'articolo 8 – tra «environment, heritage and quality of life», «ensuring that decisions about change (of cultural heritahe N.d.A) include an understanding of the cultural values involved».

La convenzione sottolinea non solo che «chiunque da solo o collettivamente ha diritto a trarre beneficio dal patrimonio culturale e di contribuire all'arricchimento del patrimonio culturale» (art. 5), ma si ribadisce anche la necessità della partecipazione democratica dei

[8] Art. 8 della *Dichiarazione Universale dell'UNESCO sulla diversità culturale* del 2001.

cittadini «al processo di identificazione, studio, interpretazione, protezione, conservazione e presentazione del patrimonio culturale» nonché «alla riflessione e al dibattito pubblico sulle opportunità e sulle sfide che il patrimonio culturale rappresenta» (art. 12).

Protagonisti sono dunque i cittadini, per cui bisogna «promuovere azioni per migliorare l'accesso al patrimonio culturale, in particolare per i giovani e le persone svantaggiate, al fine di aumentare la consapevolezza sul suo valore, sulla necessità di conservarlo e preservarlo e sui benefici che ne possono derivare» (art. 12).

Nella gestione del patrimonio culturale bisogna, dunque, promuovere un approccio integrato e bene informato da parte delle istituzioni pubbliche in tutti i settori e a tutti i livelli (locale, regionale, nazionale) e sviluppare un quadro giuridico, finanziario e professionale che permetta l'azione congiunta di autorità pubbliche, esperti, proprietari, investitori, imprese, organizzazioni non governative e società civile (art. 11).

L'articolo 13, in particolare, indica agli Stati talune strategie utili a coniugare 'Cultural heritage and knowledge': «a. facilitare l'inserimento della dimensione dell'eredità culturale in tutti i livelli di formazione, […]; b. rafforzare il collegamento fra la formazione nell'ambito dell'eredità culturale e la formazione professionale; c. incoraggiare la ricerca interdisciplinare sull'eredità culturale, sulle comunità di eredità, sull'ambiente e sulle loro interrelazioni; d. incoraggiare la formazione professionale continua e lo scambio di conoscenze e competenze, sia all'interno che fuori dal sistema educativo».

Val la pena di evidenziare che proprio al fine di dare precipua attuazione a tale norma internazionale il Disegno di Legge n. 257 della XVIII Legislatura - con il quale il nostro ordinamento dovrebbe finalmente ratificare la Convenzione di Faro - espressamente all'articolo 3 autorizzi «la spesa annua di un milione di euro decorrere dall'anno 2018. Con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con i Ministri dei beni e delle attività culturali e del turismo e degli affari esteri e della cooperazione internazionale, sono stabilite le modalità di attuazione del presente articolo, prevedendo, in particolare, l'elaborazione di un programma triennale, entro il limite della spesa annua di cui al periodo precedente, di iniziative dirette al perseguimento di una o più delle linee di

intervento previste dall'articolo 13 della Convenzione, assicurando su base pluriennale, anche mediante l'alternanza tra le diverse misure, il perseguimento di tutti gli ambiti di azione previsti dal predetto articolo 13 della Convenzione».

La Convenzione di Faro nell'enfatizzare lo stretto legame che intercorre tra patrimonio culturale, diritti umani e democrazia si pone, pertanto, al centro dell'idea di *governance* partecipativa dei beni culturali per come sin qui brevemente tratteggiata.