



Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sul valore del patrimonio culturale per la società, fatta a Faro il 27 ottobre 2005

A.C. 476, A.C. 2165

Dossier n° 228 - Schede di lettura
5 novembre 2019

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	476	2165
Titolo:	Ratifica ed esecuzione della Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sul valore del patrimonio culturale per la società, fatta a Faro il 27 ottobre 2005	Ratifica ed esecuzione della Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sul valore del patrimonio culturale per la società, adottata a Faro il 27 ottobre 2005
Iniziativa:	Parlamentare	Parlamentare
Primo firmatario:	Ascani	Marcucci
Firma dell'Accordo:	Sì	Sì
Iter al Senato:	No	Sì
Numero di articoli:	4	5
Date:		
presentazione:	6 aprile 2018	11 aprile 2018
trasmissione alla Camera:		10 ottobre 2019
assegnazione:	10 luglio 2018	14 ottobre 2019
Commissioni competenti:	III Affari esteri	III Affari esteri
Sede:	referente	
Pareri previsti:	I Affari Costituzionali, V Bilancio e Tesoro, VII Cultura, VIII Ambiente, XIV Politiche UE e della Commissione parlamentare per le questioni regionali	1 ^a (Aff. costituzionali), 5 ^a (Bilancio), 7 ^a (Cultura), 8 ^a (Ambiente), 14 ^a (Pol. Unione europea), Questioni regionali
Oneri finanziari:	Sì	Sì

Contenuto della Convenzione

La Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sul valore del patrimonio culturale per la società, fatta a Faro il 27 ottobre 2005, è entrata in vigore il 1° giugno 2011, al raggiungimento del decimo strumento di ratifica. Il documento è stato ad oggi ratificato da 18 paesi membri del Consiglio d'Europa, Armenia, Austria, Bosnia-Erzegovina, Croazia, Ex Repubblica Jugoslavia di Macedonia, Finlandia, Georgia, Lettonia, Lussemburgo, Montenegro, Norvegia, Portogallo, Moldova, Serbia, Slovacchia, Slovenia, Ucraina e Ungheria. L'Italia ha firmato la Convenzione il 27 febbraio 2013. Il testo è stato sottoscritto, ma non ancora ratificato, anche da altri sei paesi, Albania, Belgio, Bulgaria, San Marino, Spagna e Svizzera.

La Convenzione si fonda sul presupposto che la conoscenza e l'uso dell'eredità culturale rientrino pienamente fra i diritti umani, ed in particolare nell'ambito del diritto dell'individuo a prendere liberamente parte alla vita culturale della comunità e a godere delle arti, come espressamente previsto dall'**articolo 27** della **Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo** del 1948 e dall'**articolo 15** del **Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali** del 1966.

La Convenzione di Faro intende promuovere una comprensione più ampia del patrimonio culturale e del suo rapporto con le comunità che lo hanno prodotto ed ospitato, incoraggiando a

riconoscere l'importanza degli oggetti e dei luoghi in ragione dei significati e degli usi loro attribuiti sul piano culturale e valoriale. La partecipazione dei cittadini, in particolare, costituisce la chiave di volta per accrescere in Europa la consapevolezza del valore del patrimonio culturale e del suo contributo al benessere e alla qualità della vita. Il testo, che integra gli strumenti internazionali esistenti in materia, invita gli Stati a promuovere un processo di valorizzazione partecipativo, fondato sulla sinergia fra pubbliche istituzioni, cittadini privati, associazioni.

Come "Convenzione quadro", definisce gli obiettivi generali e suggerisce possibilità di intervento da parte degli Stati firmatari, in particolare in ordine alla promozione di un processo partecipativo di valorizzazione del patrimonio culturale. Il testo, in particolare, al di là dell'impegno generale al rispetto del principio di effettività, non impone specifici obblighi di azione per i Paesi firmatari, lasciando ad essi la libertà di decidere sui mezzi più convenienti per l'attuazione delle misure in esso previste.

Articolato

La Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sul valore del patrimonio culturale per la società, adottata a Faro il 27 ottobre 2005 si compone di un preambolo e di 23 articoli, suddivisi in V Parti.

Il **preambolo**, nel richiamare gli ideali e i principi posti a fondamento del Consiglio d'Europa rimarca il valore e il potenziale del patrimonio culturale come risorsa per lo sviluppo durevole e per la qualità della vita.

La **Parte I** (artt. 1-6) individua gli **obiettivi**, le **definizioni** e i **principi**.

L'articolo 1 definisce gli obiettivi della Convenzione, richiamando il "diritto al patrimonio culturale" quale espressione del più ampio diritto di partecipare alla vita culturale, riconoscendo la responsabilità individuale e collettiva nei confronti del patrimonio culturale e sottolineando l'importanza della sua conservazione ed il suo ruolo nella costruzione di una società pacifica e democratica.

L'articolo 2 definisce il "patrimonio culturale" come insieme di risorse ereditate dal passato, riflesso di valori e delle credenze, e la "comunità patrimoniale" quale insieme di persone che attribuiscono valore a quel patrimonio.

L'articolo 3 stabilisce l'impegno delle Parti firmatarie a promuovere la conoscenza e la comprensione del patrimonio comune dell'Europa.

L'articolo 4 definisce i diritti e le responsabilità concernenti il patrimonio culturale, stabilendo che l'esercizio del suo diritto possa essere assoggettato alle sole limitazioni necessarie per la protezione dell'interesse pubblico e degli altrui diritti e libertà.

L'articolo 5 fissa l'impegno per le Parti a riconoscere l'interesse pubblico del patrimonio culturale, a valorizzarlo, a predisporre disposizioni legislative che assicurino l'esercizio del relativo diritto, a favorire la partecipazione alle attività ad esso correlate, a promuoverne la protezione.

L'articolo 6 dispone che nessuna misura della Convenzione possa mettere in pericolo i diritti dell'uomo e le libertà fondamentali, limitare disposizioni più favorevoli contenute in altri strumenti giuridici e generare diritti immediatamente esecutivi.

La **Parte II** (artt. 7-10) è dedicata al contributo del patrimonio culturale allo sviluppo dell'essere umano e della società.

Con l'articolo 7 le Parti si impegnano ad incoraggiare la riflessione sull'etica e sui metodi di presentazione del patrimonio culturale, a favorirne la conoscenza come risorsa per la coesistenza pacifica, integrando questi metodi nell'educazione e nella formazione permanente.

L'articolo 8 stabilisce l'impegno per le Parti ad utilizzare tutte le caratteristiche patrimoniali dell'ambiente culturale per contribuire ai processi di sviluppo economico, politico e sociale; per promuovere un approccio integrato alle politiche riguardo alla diversità culturale, biologica, geologica e paesaggistica; per rafforzare la coesione sociale e per promuovere obiettivi di qualità nelle modificazioni dell'ambiente.

L'articolo 9 definisce gli impegni da assumere per una fruizione sostenibile del patrimonio culturale.

L'articolo 10 dispone l'impegno per le Parti ad utilizzare appieno il potenziale del patrimonio

culturale come fattore di sviluppo economico durevole, contribuendo fra l'altro ad accrescere la consapevolezza circa il suo potenziale economico.

La **Parte III** (artt. 11-14) è dedicata al tema della responsabilità condivisa nei confronti del patrimonio culturale e alla partecipazione del pubblico.

L'articolo 11 prescrive l'impegno delle Parti a promuovere un'organizzazione congiunta delle responsabilità in materia di patrimonio culturale da parte delle istituzioni pubbliche.

L'articolo 12 impegna le Parti ad incoraggiare l'accesso al patrimonio culturale e la partecipazione democratica, anche mediante il riconoscimento delle organizzazioni del volontariato.

L'articolo 13 traccia uno stretto raccordo fra il patrimonio culturale e la conoscenza, impegnando le Parti a facilitare l'inserimento della dimensione del patrimonio culturale nella formazione, e ad incoraggiare la ricerca e lo scambio di conoscenze e competenze.

L'articolo 14 prescrive l'impegno per le Parti a sviluppare l'utilizzo delle tecnologie digitali per migliorare l'accesso al patrimonio culturale.

La **Parte IV** (artt. 15-17) è dedicata ai meccanismi di controllo e di cooperazione in relazione al patrimonio culturale.

L'articolo 15 impegna le Parti a sviluppare, attraverso il Consiglio d'Europa, un esercizio di monitoraggio in tema di legislazione, politiche e pratiche riguardanti il patrimonio culturale, e a garantirne l'accesso del pubblico.

L'articolo 16 attribuisce ad un Comitato, nominato dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, il compito di monitorare l'applicazione della Convenzione.

L'articolo 17 stabilisce l'impegno delle Parti firmatarie a cooperare nel perseguire gli obiettivi e i principi della Convenzione e in particolare per promuovere il riconoscimento del patrimonio comune europeo mediante strategie di collaborazione, promuovendo attività multilaterali, scambiando buone prassi e informando l'opinione pubblica.

La **Parte V** (artt. 18-23) reca le clausole finali della Convenzione.

L'articolo 18 disciplina le modalità di firma e di entrata in vigore della Convenzione. In particolare è previsto che il testo entri in vigore il primo giorno del mese seguente la scadenza di un periodo di tre mesi successivi alla data in cui dieci Stati membri del Consiglio d'Europa abbiano espresso il consenso ad essere vincolati dal testo. Per ogni Stato firmatario che lo ratifichi in un secondo tempo, è previsto che il testo entri in vigore il primo giorno del mese seguente la scadenza di un periodo di tre mesi successivi alla data di deposito dello strumento di ratifica, accettazione o approvazione.

L'articolo 19 stabilisce le modalità di adesione, possibili anche per Stati che non siano membri del Consiglio d'Europa.

L'articolo 20 disciplina l'applicazione territoriale della Convenzione, consentendo agli Stati di limitare il territorio di applicazione dell'accordo.

L'articolo 21 stabilisce le modalità di denuncia della Convenzione per gli Stati parte.

L'articolo 22 stabilisce le modalità di presentazione, di esame e di accettazione di emendamenti modificativi alla Convenzione da parte dei Paesi aderenti e del Comitato di cui all'articolo 16.

L'articolo 23 dispone in ordine alle notifiche, da parte del Segretario Generale del Consiglio d'Europa, riguardo alle firme, al deposito degli strumenti di ratifica, all'entrata in vigore della Convenzione e alle correzioni proposte.

Contenuto dei progetti di legge di ratifica

La proposta di legge [C. 476](#), contiene, agli artt. 1 e 2, le consuete disposizioni previste in analoghi progetti di legge di ratifica. L'art. 3, riferito alla copertura finanziaria, valuta gli oneri in 1 milione per l'anno 2018, 1 milione per l'anno 2019 e e milioni annui a decorrere dal 2020, ai quali si provvede mediante corrispondente riduzione del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2018-2020, nell'ambito del programma «Fondi di riserva e speciali» della missione «Fondi da ripartire» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2018, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale.

Il progetto di legge [C. 2165](#), approvato in un testo unificato dal Senato il 10 ottobre scorso, d'iniziativa dei senn. Marucci ed altri e dei senn. Montevocchi ed altri, all'**articolo 3** stabilisce, al **comma 1**, misure attuative della Convenzione e autorizza per l'attuazione delle finalità previste la **spesa annua di un milione di euro a partire dal 2019**. Il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con i Ministri per i beni e le attività culturali e per il turismo e degli affari esteri e della cooperazione internazionale stabilirà con decreto le modalità di attuazione della Convenzione, prevedendo in particolare l'elaborazione di un programma triennale, entro il limite della spesa annua del periodo precedente, concernente iniziative dirette al perseguimento delle linee di intervento previste dalla Convenzione, assicurando su base pluriennale, anche mediante l'alternanza tra le diverse misure, il perseguimento di tutti gli ambiti di azione previsti dalla Convenzione.

Il **comma 2** prevede che dall'applicazione della Convenzione - da realizzare anche mediante la salvaguardia di figure professionali coinvolte nel settore - non possano derivare limitazioni rispetto ai livelli di tutela, fruizione e valorizzazione del patrimonio culturale garantiti dalla Costituzione e dalla vigente legislazione in materia.

L'**articolo 4** reca la norma di **copertura finanziaria degli oneri** derivanti dall'attuazione della legge, valutati in un milione di euro a decorrere dall'anno 2019, cui si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento del Fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2019-2021, nell'ambito del programma «Fondi di riserva e speciali» della missione «Fondi da ripartire» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2019, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al MAECI.

Il comma 2 autorizza il Ministero dell'economia e delle finanze ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

Il comma 3 stabilisce che eventuali oneri derivanti dalla sottoscrizione degli accordi finanziari di cui all'articolo 17 della Convenzione sono autorizzati con appositi provvedimenti normativi.

L'**articolo 5** stabilisce l'entrata in vigore della legge il giorno successivo alla sua pubblicazione nella Gazzetta ufficiale.

Entrambi i progetti di legge, d'iniziativa parlamentare, sono privi degli strumenti di analisi tecnica del provvedimento che accompagnano i disegni di legge di iniziativa governativa, ovvero dell'**analisi tecnico-normativa (ATN)**, dell'**analisi di impatto della regolamentazione (AIR)** e della **relazione tecnico-finanziaria**.

Si segnala che nella XVII legislatura la Commissione Affari esteri del Senato aveva concluso positivamente l'esame congiunto in sede referente del disegno di legge [S. 2885](#) (adottato come testo base) e della proposta di legge [S. 2795](#), d'iniziativa della sen. Elena Ferrara ed altri.

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

In via generale, il provvedimento s'inquadra nell'ambito della materia "**politica estera e rapporti internazionali dello Stato**", affidata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato dall'articolo 117, secondo comma, lettera a), della Costituzione.

Inoltre, le disposizioni dell'articolo 3 della pdl C. 2165, volte a promuovere iniziative dirette a facilitare l'inserimento nei programmi scolastici della dimensione del patrimonio culturale e ad incoraggiare la ricerca interdisciplinare e la formazione continua, in attuazione dell'articolo 13 della Convenzione, appaiono riconducibili alla materia "**norme generali sull'istruzione**", anch'essa affidata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato dall'articolo 117, secondo comma, lettera n), della Costituzione.

Si ricorda in proposito che la sentenza della Corte costituzionale n. 200 del 2009 ha valutato riconducibili alle norme generali sull'istruzione anche la previsione generale del contenuto dei programmi delle varie fasi e dei vari cicli del sistema e la definizione generale dei "percorsi" tra istruzione e formazione. La richiamata sentenza della Corte ha evidenziato che "*una chiara definizione vincolante – ma ovviamente non tassativa – degli ambiti riconducibili al 'concetto' di "norme generali sull'istruzione" è ricavabile dal contenuto degli artt. 33 e 34 Cost.*

In particolare, la Corte ha evidenziato che il legislatore costituzionale ha inteso individuare già negli artt. 33 (in base al quale, tra l'altro, alla Repubblica è affidato il compito di dettare le norme generali sull'istruzione) e 34 Cost. le **caratteristiche basilari del sistema scolastico**, relative:

- alla istituzione di scuole statali per tutti gli ordini e gradi (art. 33, secondo comma, Cost.);
- al diritto di enti e privati di istituire scuole e istituti di educazione, senza oneri per lo Stato (art. 33, terzo comma, Cost.);
- alla parità tra scuole statali e non statali sotto gli aspetti della loro piena libertà e dell'uguale trattamento degli alunni (art. 33, quarto comma, Cost.);
- alla necessità di un esame di Stato per l'ammissione ai vari ordini e gradi di scuola o per la conclusione di essi (art. 33, quinto comma, Cost.);
- all'apertura della scuola a tutti (art. 34, primo comma, Cost.);
- alla obbligatorietà e gratuità dell'istruzione inferiore (art. 34, secondo comma, Cost.);
- al diritto degli alunni capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, di raggiungere i gradi più alti degli studi (art. 34, terzo comma, Cost.);
- alla necessità di rendere effettivo quest'ultimo diritto con borse di studio, assegni alle famiglie e altre provvidenze, che devono essere attribuite per concorso (art. 34, quarto comma, Cost.).

La Corte ha inoltre rilevato che rientrano nelle **norme generali sull'istruzione** anche gli ambiti individuati dalla [legge n.53/2003](#).

Si tratta, in particolare, di:

- definizione generale e complessiva del sistema educativo di istruzione e formazione, delle sue articolazioni cicliche e delle sue finalità ultime;
- regolamentazione dell'accesso al sistema e termini del diritto-dovere alla sua fruizione;
- previsione generale del contenuto dei programmi delle varie fasi e dei vari cicli del sistema e del nucleo essenziale dei piani di studio scolastici per la "quota nazionale";
- previsione e regolamentazione delle prove che consentono il passaggio ai diversi cicli;
- definizione degli standard minimi formativi richiesti per la spendibilità nazionale dei titoli professionali conseguiti all'esito dei percorsi formativi, nonché per il passaggio ai percorsi scolastici;
- definizione generale dei "percorsi" tra istruzione e formazione che realizzano diversi profili educativi, culturali e professionali (cui conseguono diversi titoli e qualifiche, riconoscibili sul piano nazionale);
- valutazione periodica degli apprendimenti e del comportamento degli studenti; principi della valutazione complessiva del sistema; modello di alternanza scuola--lavoro; principi di formazione degli insegnanti.