

Documento di discussione dell'Ufficio federale della cultura (UFC) per l'applicazione degli impegni previsti dalla Convenzione UNESCO del 17 novembre 1970 concernenti le misure per interdire e impedire l'illecita importazione, esportazione e il trasferimento di proprietà dei beni culturali (UNESCO 70)

del 14 luglio 1999 per gli hearings previsti nel settembre 1999

Premessa

Il 26 agosto 1998, il Consiglio federale ha affidato al Dipartimento federale dell'interno (DFI) i lavori preparatori per il messaggio sulla *Convenzione UNESCO del 17 settembre 1970 concernente le misure da adottare per interdire e impedire l'illecita importazione, esportazione e trasferimento di proprietà dei beni culturali* (di seguito UNESCO 70 – testo negli allegati), che dovrà contenere anche i necessari adeguamenti per la legislazione nazionale. La coordinazione dei lavori per l'elaborazione del messaggio e dei provvedimenti per la concretizzazione legislativa è di competenza dell'UFC. Nell'ambito di questi lavori preparatori l'UFC intende coinvolgere nelle discussioni in modo capillare le cerchie interessate. A tal scopo sono previste nel settembre 1999 *hearings* con i Cantoni, le organizzazioni del commercio di opere d'arte, le associazioni dei musei e dei collezionisti interessate, nonché le organizzazioni culturali, scientifiche e della cooperazione allo sviluppo. Il presente documento di discussione illustra come l'UFC prospetta al momento attuale l'applicazione degli impegni previsti dalla Convenzione.

A. Basi

1. Generalità

L'UNESCO 70 è la prima convenzione universale che regola il trasferimento internazionale di beni culturali.¹ Essa contiene prescrizioni minime sulle misure legislative e amministrative che gli Stati contraenti devono adottare per impedire le transazioni illegali di beni culturali. La Convenzione è da considerare come una sorta di carta internazionale per la protezione dei beni culturali. Essa persegue un duplice obiettivo: da un lato intende promuovere in ciascun Paese questo tipo di tutela, dall'altro, grazie alla collaborazione internazionale di tutti gli Stati, punta alla protezione e alla conservazione del patrimonio culturale comune di tutta l'umanità. In particolare:

- essa postula il diritto di ciascuno Stato al riconoscimento e alla tutela del proprio patrimonio culturale: entrano in linea di conto la regolamentazione dell'importazione e dell'esportazione di beni culturali, l'informazione, l'obbligo di restituzione degli oggetti rubati, i codici deontologici per il commercio e i musei da rendere vincolanti;
- essa va attribuita prevalentemente al diritto pubblico;

¹ Per approfondimenti si rimanda a:

- Trasferimento internazionale di beni culturali: Convenzione UNESCO 1970 e Convenzione Unidroit 1995. Rapporto del gruppo di lavoro. Berna 1998, pp. 1 – 8, 9 – 15 [97], 49 – 60 [103 - 105], 86 – 96 [113 – 116] e 119.
- Trasferimento internazionale di beni culturali : Dokumentation– documentation – documentazione. Berna 1998.

- essa è formulata in modo aperto, per permettere agli Stati contraenti di adattare le direttive e i provvedimenti previsti alle loro situazioni peculiari, ai loro punti di vista, e alle loro possibilità legislative.²

Nel frattempo, la Convenzione è stata ratificata da 89 Stati, tra i quali sei membri dell'UE (Italia, Grecia, Portogallo, Spagna, Francia e Finlandia) nonché Stati Uniti, Canada e Australia.

2. Necessità di una concretizzazione legislativa

UNESCO 70 è una convenzione internazionale non direttamente applicabile (non self-executing). È dunque necessaria un'applicazione a livello nazionale, dove gli spazi di manovra sono piuttosto ampi. I destinatari della Convenzione sono gli Stati contraenti (autorità e legislatori) – per i privati essa non comporta direttamente alcun diritto o obbligo.

La Confederazione è competente per la codificazione di una parte significativa delle disposizioni legali necessarie per l'applicazione di UNESCO 70, in particolare per la regolamentazione dell'importazione e della restituzione dei beni culturali. Invece, la regolamentazione della loro esportazione spetta in linea di massima ai Cantoni.³

A livello federale è prevista l'applicazione della Convenzione con uno specifico atto legislativo (Legge federale sul trasferimento di beni culturali - LTBC).

3. Nessun effetto retroattivo

UNESCO 70 non ha carattere retroattivo. Essa diventa operativa solo dopo la sua entrata in vigore negli Stati contraenti. Questo dovrebbe apparire espressamente anche nella LTBC. La non retroattività è un principio molto importante: con regole e procedure ben definite bisogna chiarire alle persone coinvolte che cosa vige e come si possono soddisfare le esigenze.

4. Campo d'applicazione materiale

La Convenzione si applica ai beni culturali. La definizione di bene culturale, contenuta nell'art. 1 UNESCO 70, consta di due parti.

- In primo luogo, “vengono considerati beni culturali i beni che, a titolo religioso o profano, sono designati da ciascuno Stato come importanti per l'archeologia, la preistoria, la storia, la letteratura, l'arte o la scienza” (art. 1 ingr.). Il significato di “importante” lo decide lo Stato che si adopera per la tutela del bene. La Convenzione non fornisce infatti precisazioni ulteriori sulle modalità per la designazione di un bene come “importante”. L'impostazione spetta alle varie legislazioni sulla tutela dei beni culturali, che generalmente operano con liste o con definizioni generali.

² Cfr. la conclusione degli specialisti convocati per un incontro organizzato dall'UNESCO nel 1983: „The Convention, which is not retroactive in nature, was sufficiently flexible in that it conceded very large discretion to the States in many articles“: UNESCO-Doc. 22 C/93, p. 7.

³ Fanno eccezione i beni culturali propri della Confederazione e quei beni che, per il loro significato e importanza di portata nazionali, sono parte integrante del nostro patrimonio culturale: cfr. Messaggio concernente la revisione della Costituzione federale, FF 1997 I 1.

- In secondo luogo, il bene deve appartenere a una delle undici categorie elencate all'art. 1 lett. a-k; va rilevato che in determinati casi uno specifico oggetto può appartenere a più categorie.

Alcuni dei provvedimenti previsti da UNESCO 70 (art. 5 lett. a,b e f, art. 9, art. 12, art 14)⁴ vanno adottati solo se il bene è parte integrante del patrimonio culturale di uno Stato. Questo concetto è regolato dall'art. 4. Per le misure previste dall'art. 9 entrano in linea di conto i beni culturali archeologici ed etnologici. L'obbligo alla restituzione di beni culturali rubati previsto dall'art. 7 lett. b si riferisce esclusivamente a beni culturali trafugati da un museo, da un monumento pubblico civile o religioso, oppure da istituzioni simili.

B. Principali obblighi della Convenzione

1. Regolamentazione dell'importazione (art. 3 e 9 UNESCO 70)

La Convenzione obbliga gli Stati contraenti a disciplinare l'importazione di beni culturali effettuata in violazione delle leggi di un altro Stato contraente. Finora, l'applicazione di questo obbligo è stata interpretata dagli Stati che hanno ratificato la Convenzione in modo estremamente differente:

- Gli Stati Uniti hanno applicato il controllo alle importazioni in modo differenziato. Essi stipulano con gli Stati contraenti accordi bilaterali aggiuntivi rispetto a UNESCO 70, anzitutto per gli oggetti archeologici o etnologici (inclusi quelli religiosi).
- Dal canto suo, il Canada ha applicato in modo ampio e capillare UNESCO 70, nel senso che l'importazione in Canada è da ritenersi sempre contraria alla legge qualora l'oggetto sia stato esportato illecitamente da uno Stato contraente.

2. Regolamentazione dell'esportazione (art. 5 b e 6 UNESCO 70)

La Convenzione prevede che gli Stati contraenti stilino un inventario di quei beni culturali, la cui esportazione arrecherebbe allo Stato una notevole perdita in termini di patrimonio culturale (art. 5 b). Per il trasferimento all'estero dei beni culturali inseriti in tale lista si rende necessario un certificato d'esportazione (art. 6).

3. Regolamentazione dell'acquisizione da parte dei musei (art. 7 a comma 1 e 5 e UNESCO 70)

A musei e istituzioni simili va impedita "in conformità con la legislazione nazionale" l'acquisizione di beni culturali stranieri esportati illegalmente. Essi vanno inoltre invitati all'osservanza dei codici etici, come ad esempio le regole ICOM.

4. Comunicazione di beni culturali esportati illegalmente (art. 7 a comma 2 UNESCO 70)

Se in uno Stato contraente è offerto un bene culturale esportato illecitamente, questi è tenuto a informare "nella misura del possibile" lo Stato dal quale è avvenuta l'esportazione illecita.

⁴ Cfr. sotto B.

5. Restituzione di beni culturali rubati (art. 7 b UNESCO 70)

Gli Stati contraenti devono adottare misure atte a impedire che beni culturali trafugati da un museo, da un monumento pubblico civile o religioso, oppure da un'istituzione simile vengano introdotti sul loro territorio. Se nonostante ciò un bene culturale del genere venisse illegalmente introdotto dopo l'entrata in vigore della Convenzione, esso deve essere restituito. La condizione per la restituzione è l'accertamento che il bene culturale faceva parte dell'inventario dell'istituzione e che un acquirente in buona fede venga adeguatamente risarcito.

6. Sanzioni penali o amministrative (art. 8 e 10 a UNESCO 70)

Gli Stati contraenti si impegnano a imporre sanzioni penali o amministrative a persone che hanno infranto i divieti previsti dall'art. 6 b e 7 b e gli obblighi previsti dall'art. 10 a.

7. Collaborazione internazionale in caso di pericolo di trasferimenti in massa di beni culturali archeologici ed etnologici (art. 9 UNESCO 70)

La collaborazione internazionale assume grande importanza. Gli Stati contraenti devono disciplinare l'importazione di beni culturali da quegli Stati il cui patrimonio culturale è minacciato da saccheggi archeologici o etnologici (art. 9 comma 1 e 3 UNESCO 70). È previsto anche l'obbligo a partecipare ad azioni comuni per la realizzazione di misure concrete (art. 9 comma 2 UNESCO 70).

8. Obbligo di registrazione per i commercianti di opere d'arte (art. 10 a e 5 e UNESCO 70)

L'art. 10 istituisce l'obbligo da parte dei commercianti d'arte di tenere degli elenchi che registrino l'origine di ogni bene culturale, il nome e l'indirizzo del fornitore, la descrizione e il prezzo di ogni oggetto venduto. Inoltre, l'acquirente del bene culturale deve essere informato su un eventuale divieto d'esportazione dell'oggetto ed esortato a rispettare i codici etici.

9. Diverse misure (art. 13 UNESCO 70)

L'art. 13 stabilisce per gli Stati contraenti i seguenti obblighi da ottemperare nell'ambito dei loro ordinamenti giuridici nazionali:

- l'obbligo della prevenzione dei trasferimenti di proprietà diretti a favorire l'importazione o l'esportazione abusive di beni culturali (lett. a);
- la collaborazione tra i servizi competenti al fine di una restituzione più rapida possibile dei beni culturali esportati illecitamente (lett. b);
- l'autorizzazione di azioni di rivendicazione dei beni culturali andati persi o rubati (lett. c);
- l'aiuto reciproco per riottenere i beni culturali dichiarati inalienabili che sono stati esportati (lett. d).

10. Istituzione di servizi (art. 14 e 5 UNESCO 70)

Secondo l'art. 5, gli Stati contraenti devono istituire servizi che, "tenendo conto delle condizioni di ciascun Paese", siano dotati di personale qualificato e sufficiente (art. 5 ingr.), inoltre "in base alle proprie possibilità" dispongano di un bilancio adeguato (art. 14). I servizi assumono i compiti menzionati nell'art. 5 lett. a - g:

- elaborazione di progetti di legge per la tutela del patrimonio culturale (in particolare sanzionare le importazioni o esportazioni illegittime di importanti beni culturali),
- allestimento di un inventario del patrimonio culturale (tenuta di elenchi),
- creazione di musei, promozione e controllo dell'osservanza di regole deontologiche per musei, collezionisti e commercianti d'arte,
- sorveglianza degli scavi archeologici,
- sensibilizzazione sul rispetto del patrimonio culturale con misure educative.

C. Concretizzazione degli obblighi: il principio dei tre pilastri e provvedimenti concomitanti

La concretizzazione degli obblighi si basa su *tre pilastri*, che riflettono i differenti campi d'applicazione, affiancati da *provvedimenti concomitanti*.

1° pilastro Regolamentazione dell'importazione di reperti archeologici o etnologici da Stati il cui patrimonio culturale è minacciato di saccheggio (art. 9 UNESCO 70)

2° pilastro Regolamentazione della restituzione di beni culturali che sono stati rubati in un museo o in una istituzione simile (art. 7 b ii UNESCO 70)

3° pilastro Regolamentazione dell'esportazione di beni culturali (art. 5 b e 6 UNESCO 70)

Prevediamo di fare riferimento al concetto di bene culturale come espresso nella Convenzione (art. 1 UNESCO 70), applicandolo tuttavia in modo differenziato a seconda dei provvedimenti. Lo scopo è quello di realizzare una tutela efficiente dei beni culturali, una lotta incisiva contro gli abusi e nel contempo preservare in Svizzera il commercio legale di opere d'arte.

Primo pilastro: importazione di beni culturali particolarmente a rischio (art. 9 UNESCO 70)

Per la regolamentazione dell'importazione entrano in linea di conto fondamentalmente due modelli.

- Gli **Stati Uniti** operano sulla base di accordi bilaterali aggiuntivi che vertono soprattutto sui reperti archeologici ed etnologici. Essi sono vantaggiosi perché consentono una migliore precisione e una facile applicazione per il commercio delle opere d'arte.
- Il **Canada** parifica automaticamente l'esportazione illegale da un altro Stato all'importazione illegale verso il Canada. Il vantaggio di questo approccio risiede nella completezza della protezione e nella parità di trattamento.

1. Accordi aggiuntivi (art. 9 comma 1 e 3)

Sulla falsariga del comportamento tenuto dagli Stati Uniti verso gli Stati il cui patrimonio culturale è minacciato di saccheggio, prevediamo di stipulare accordi bilaterali aggiuntivi nel senso dell'art. 9 UNESCO 70. In particolare si tratta di regolare l'importazione di beni culturali archeologici o etnologici. Gli accordi aggiuntivi definiscono quali beni culturali possono essere introdotti in Svizzera esclusivamente con un certificato d'esportazione. Questo permette agli organi doganali e alle autorità giudiziarie nonché a commercianti, musei e collezionisti di verificare se un determinato bene culturale è soggetto alla regolamentazione di un accordo aggiuntivo oppure no. In tal modo, gli Stati richiedenti sono parimenti coinvolti in quest'obbligo: l'iniziativa per un accordo aggiuntivo deve partire da loro.

a) *Contenuto*

Gli accordi aggiuntivi devono definire quali beni sono soggetti a divieto d'importazione. La condizione è che un bene faccia parte del patrimonio culturale di uno Stato, corra il rischio di essere trasferito e appartenga a una delle seguenti categorie (il cosiddetto nucleo):

- prodotti di scavi o scoperte archeologici;
- parti di monumenti artistici, sacri o profani, o di siti archeologici;
- reperti di interesse etnologico, inclusi gli oggetti legati al culto.

b) *Sequestro e rimpatrio di beni culturali importati contravvenendo agli accordi aggiuntivi*

I beni culturali sottoposti a detti accordi aggiuntivi possono essere introdotti in Svizzera solo con un certificato d'esportazione. Se tali beni sono introdotti senza tale autorizzazione vanno sequestrati e rimpatriati. Per la procedura di rimpatrio prevediamo un regolamento improntato sul modello dell'UE:⁵

- Il termine per il rimpatrio è di un anno a partire dal momento in cui lo Stato richiedente prende conoscenza dell'ubicazione del bene culturale e dell'identità del possessore. Il diritto al rimpatrio si estingue 30 anni dopo l'effettuazione dell'esportazione illegale; resta da considerare se per i beni provenienti da una collezione pubblica (museo, monumenti religiosi o profani, istituzioni analoghe) tale diritto non debba essere esteso a 75 anni (cfr. art. 7 direttiva 93/7 CEE del 15 marzo 1993). In caso di malafede vige l'imprescrittibilità (cfr. art. 936 CC).
- Se il bene culturale è stato acquisito in buona fede, al momento del rimpatrio andrà risarcito il prezzo pagato (cfr. art. 934 cpv. 2 CC).⁶

⁵ Cfr. Direttiva CEE n. 93/7 del Consiglio del 15 marzo 1993 relativa alla restituzione di beni culturali che hanno lasciato illecitamente il territorio di uno Stato membro.

⁶ Per i requisiti sulla buona fede si fa riferimento alla nuova prassi del diritto federale (STF 122 III 1, 123 II 134 E. 6).

2. Partecipazione ad azioni internazionali congiunte (art. 9)

L'art. 9 UNESCO 70 prevede per gli Stati contraenti la partecipazione ad azioni internazionali congiunte per stabilire misure concrete (come il controllo di importazioni ed esportazioni, nonché del commercio internazionale di beni minacciati) e metterle in atto (procedura d'emergenza).

Al Consiglio federale va data la competenza di partecipare ad azioni internazionali. Tale partecipazione va limitata nel tempo. Le azioni potrebbero essere attuate soprattutto su iniziativa dell'UNESCO, ovvero nell'ambito dell'ONU. Finora non è stata presa nessuna iniziativa di questo tipo.

3. Dogana

a) Generalità

L'imposizione di regolamentazioni d'importazione è possibile nell'ambito del vigente diritto doganale. Regolamenti specifici sui beni culturali dovrebbero essere inseriti nella legge. La procedura di sdoganamento consente un'applicazione mirata delle restrizioni all'importazione, senza intralciare il commercio con ulteriori formalità e complicare il lavoro degli organi doganali. L'importatore o il suo mandatario sono tenuti a presentare per l'oggetto una dichiarazione doganale.⁷ Gli organi doganali hanno la possibilità di verificare la dichiarazione dal punto di vista formale e materiale (ispezione della merce).

b) Porto franco

Il deposito di beni culturali del nucleo (archeologia, etnologia) in un porto franco è parificato all'importazione nel territorio doganale svizzero. Perciò i beni sono soggetti all'obbligo di dichiarazione e possono essere controllati alle stesse condizioni previste in caso di importazione definitiva:

- i beni culturali del nucleo, al momento del deposito nel porto franco, devono essere dichiarati (obbligo di notificazione);
- i beni culturali del nucleo che sottostanno a un accordo bilaterale aggiuntivo possono essere depositati nel porto franco solo se è stata rilasciata l'apposita autorizzazione per l'esportazione; in caso contrario vige il divieto di deposito (le contravvenzioni vengono sanzionate).

Secondo pilastro: restituzione di beni culturali rubati (art. 7 b ii UNESCO 70)

Per l'applicazione dell'art. 7 b ii) UNESCO 70 prevediamo un regolamento che stabilisca la restituzione nel caso un bene culturale sia stato rubato da un museo (pubblico o privato), da un monumento pubblico civile o religioso, o da un'istituzione simile:

- La parte attrice deve dimostrare che tale bene rientrava nell'inventario di quella istituzione.

⁷ Art. 31 Legge sulle dogane. Già oggi, la tariffa doganale dispone di numeri che corrispondono essenzialmente alle categorie qui in discussione, ad es. n. 9705 per beni culturali archeologici e etnologici.

- Il termine per la restituzione è di un anno dal momento in cui la parte attrice prende conoscenza dell'ubicazione del bene culturale e dell'identità del possessore, al più tardi tuttavia a 30 anni dal furto.⁸ In caso di cattiva fede vige l'imprescrittibilità (analogamente all'art. 936 CC).
- Se il bene culturale è stato acquisito in buona fede, la parte attrice deve risarcire per la restituzione il prezzo pagato (cfr. art. 934 cpv. 2 CC).⁹

Terzo pilastro: esportazione di beni culturali (art. 5 b UNESCO 70)

Gli Stati devono tenere e pubblicare un elenco dei loro beni culturali significativi in base a un inventario statale. Esso deve comprendere quei beni culturali il cui trasferimento arrecherebbe allo Stato un'importante perdita in termini di patrimonio culturale. La Convenzione lascia un certo spazio di manovra per l'attuazione di questa direttiva. L'allestimento di un simile elenco nazionale dovrebbe contrastare l'esportazione illegale di beni culturali, facilitarne il recupero e rendere trasparenti le relazioni giuridiche.

In Svizzera, la competenza sulla regolamentazione dell'esportazione di beni culturali spetta in linea di massima ai Cantoni. Diversi Cantoni hanno già emesso disposizioni per la tutela dei beni culturali mobili, in particolare per quanto riguarda l'esportazione. I Cantoni che già dispongono di una regolamentazione per l'esportazione devono far fronte alla facilità con la quale le loro disposizioni possono essere aggirate. Infatti, un Cantone non può impedire che un bene culturale transiti attraverso la frontiera, perché la materia doganale è di competenza della Confederazione. Nell'ambito delle relazioni internazionali, i Cantoni sono perciò costretti a ricorrere al sostegno della Confederazione. Con la ratifica di UNESCO 70 i Cantoni vengono messi nella condizione di conferire alle loro disposizioni per la tutela dei beni culturali validità internazionale. L'imposizione sul piano internazionale rientra negli ambiti di competenza della Confederazione.

1. Basi

Prevediamo un sistema improntato sul modello tedesco, che parta dalle competenze attribuite e sfrutti le strutture esistenti. Si tratta di una soluzione basata sulla collaborazione tra Confederazione e Cantoni. La Confederazione mette a disposizione il contenitore – la *Lista nazionale del patrimonio culturale mobile* – e si occupa del suo allestimento. I Cantoni decidono il contenuto, ciascuno per i beni culturali presenti sul proprio territorio (ad eccezione dei beni propri della Confederazione dei quali è essa stessa responsabile). I Cantoni mantengono dunque tutte le loro prerogative e possono operare in modo autonomo. Per la promozione di un approccio unitario è immaginabile che per l'inserimento nella lista nazionale la Confederazione formuli criteri flessibili. In tal senso, su richiesta dei Cantoni, essa può esercitare nell'allestimento della lista nazionale una funzione di coordinazione e di sostegno.

⁸ Questo significa un'estensione rispetto al termine di prescrizione, attualmente di cinque anni (art. 934 CC); cfr. invece il termine di 30 anni per la prescrizione acquisitiva straordinaria, art. 662 CC.

⁹ Per i requisiti sulla buona fede si fa riferimento alla nuova prassi del diritto federale (STF 122 III 1, 123 II 134 E. 6).

- I Cantoni stabiliscono il contenuto concreto della lista. Ogni Cantone decide dunque autonomamente se e in che modo vuole regolare l'esportazione di beni culturali dal suo territorio.¹⁰ I Cantoni che dispongono di regolamenti d'esportazione possono dare disposizione alla Confederazione di inserire nella *Lista nazionale del patrimonio culturale mobile* quei beni del loro territorio che ottemperano ai rispettivi requisiti.
Riguardo ai beni culturali in possesso di privati va rilevato che un divieto assoluto d'esportazione contemplato dalla giurisprudenza federale riduce notevolmente le prerogative dei proprietari: esso costituisce un'espropriazione materiale e pertanto richiede un risarcimento completo.¹¹
- La Confederazione allestisce e pubblica la *Lista nazionale del patrimonio culturale mobile*. In essa possono essere inseriti anche beni culturali della Confederazione, a condizione che ottemperino ai criteri richiesti. La Confederazione si fa carico per tutti i beni culturali inseriti nella lista dell'esecuzione dei controlli all'esportazione. La loro esportazione dalla Svizzera è soggetta a autorizzazione (autorizzazione sotto riserva di divieto). Tutto ciò che non è compreso nella lista può essere liberamente esportato.

2. Criteri

Per l'inserimento nella lista nazionale proponiamo i seguenti criteri: la *Lista nazionale del patrimonio culturale mobile* deve comprendere quei beni che hanno per i Cantoni o la Confederazione un'eminente importanza dal punto di vista storico, archeologico, etnografico, religioso, culturale o scientifico, e la cui alienazione costituirebbe per il patrimonio culturale svizzero un'importante perdita. In particolare entrano in considerazione quei beni culturali che rientrano in una delle seguenti categorie:

- prodotti di scoperte o scavi archeologici;
- parti di monumenti, edifici sacri o siti archeologici;
- manoscritti e pubblicazioni di grande valore storico, artistico, letterario o scientifico;
- beni archivistici;
- oggetti che rappresentano reperti unici per la storia o la cultura del nostro Paese.

3. Dogana

L'applicazione di queste regolamenti per l'esportazione è possibile nell'ambito del vigente diritto doganale (dichiarazione spontanea).

¹⁰ I Cantoni BE, LU, NW, SZ, FR, BL, TI, VD, VS, JU dispongono di propri regolamenti per le esportazioni.

¹¹ STF 113 Ia 368; Pra 78/199, p. 522 segg.

Provvedimenti concomitanti

A integrazione dei tre pilastri, la Convenzione prevede una serie di provvedimenti concomitanti.

1. Divieto d'acquisizione da parte dei musei per beni del nucleo esportati illecitamente (art. 7 a comma 1 e 5 e UNESCO 70)

Occorre impedire che i musei possano acquisire beni culturali esportati illegalmente. È perciò necessario dare un ancoraggio legale al codice etico che si è imposto l'*International Council of Museums* (ICOM, cfr. n. 3.2 delle regole ICOM¹²). La Convenzione prevede che l'applicazione di queste direttive avvenga nell'ambito delle legislazioni nazionali, in modo da garantire agli Stati contraenti un certo spazio di manovra.

È questo un settore nel quale Cantoni e Confederazione devono muoversi in parallelo: gli uni per i musei cantonali, l'altra per quelli nazionali. L'attuazione di un simile divieto d'acquisizione può avvenire attraverso basi giuridiche formali, con direttive oppure con un mandato di prestazioni. Quest'ultimo si fonda sulla competenza accordata alla direzione e ai collaboratori del museo per la regolamentazione degli affari legali di servizio.

a) Confederazione

In futuro, dovrebbe essere escluso che i musei e le collezioni federali acquistino beni culturali del nucleo esportati illegalmente. Dopo l'entrata in vigore della Convenzione, un bene culturale di provenienza estera può essere acquisito solo se l'esportazione è avvenuta nel rispetto delle leggi vigenti nel Paese d'origine. In qualità di istituzione pubblica intendiamo così stabilire uno standard nel trattamento dei beni culturali. Questo comporta delle ripercussioni su altri musei sia pubblici che privati, sul comportamento dei collezionisti e sul commercio.

b) Cantoni

La Confederazione non può impartire alcun divieto d'acquisizione a musei comunali, cantonali o privati. Qui spetta ai Cantoni diventare attivi "nell'ambito delle legislazioni nazionali".

- Per i musei sovvenzionati da poteri pubblici è possibile emanare un divieto d'acquisizione per i beni culturali del nucleo illecitamente esportati attraverso basi giuridiche formali o attraverso una direttiva.

¹² Code de déontologie professionnelle de l'ICOM, Nr. 3.2: ... Un musée ne doit acquérir aucun objet que ce soit par achat, don, legs ou échange sans que l'autorité de tutelle et le responsable du musée ne se soient assurés que le musée peut obtenir un titre de propriété en règle pour ce spécimen ou cet objet. Ils doivent notamment s'assurer que cet objet n'a pas été acquis dans ou exporté de son pays d'origine ou d'un pays de transit dans lequel il a pu être possédé légalement (y compris dans le pays même où se trouve le musée) en contrevenant aux lois de ce pays... En ce qui concerne le matériel de fouilles en plus des précautions indiquées plus haut, le musée ne doit en aucun cas acheter d'objets lorsque son autorité de tutelle ou son responsable a des raisons de penser que la mise au jour de ces objets a pu causer une destruction ou un dommage récent, intentionnel et non scientifique à des monuments anciens ou à des sites archéologiques, ou bien que les propriétaires ou occupants du territoire ou les autorités juridiques gouvernementales appropriées n'ont pas été averties de la découverte de ces objets (...).

- I musei finanziati perlopiù dai poteri pubblici o da istituzioni culturali private possono essere invitati al rispetto del divieto (raccomandazioni); qualora vengano sovvenzionati, possono essere loro imposte determinate condizioni.

2. Obbligo di registrazione nel commercio di opere d'arte per beni culturali del nucleo (art. 10 a e 5 e UNESCO 70)

Una lotta agli abusi efficiente richiede in primo luogo un'organizzazione trasparente del commercio di opere d'arte, nel quale vanno evitate le complicazioni burocratiche. Le organizzazioni professionali di categoria nazionali e internazionali si sono rese conto già da tempo dell'assoluta necessità di trasparenza, reagendo di conseguenza con l'emanazione di regole comportamentali e condizioni per lo svolgimento degli affari destinate agli associati. Questa evoluzione viene consolidata con provvedimenti legislativi.

Sulla falsariga di quanto avviene con la legge sulle armi, è stato esaminato un obbligo generalizzato di registrazione per tutte le categorie di beni culturali. Esso aumenterebbe la trasparenza nel commercio di opere d'arte; in definitiva appare tuttavia sproporzionato.

Il rispetto del dovere di diligenza e l'obbligo di registrazione dovrebbero integrare i provvedimenti per la regolamentazione dell'importazione di beni culturali ai sensi dell'art. 9 UNESCO 70. Lo scopo della registrazione è di ricostruire l'iter di un'importazione illegale di beni culturali come previsto dagli accordi aggiuntivi. Perciò, l'obbligo di registrazione nella LTBC potrebbe limitarsi esclusivamente a quei beni culturali particolarmente sensibili, ovvero quelli del nucleo (archeologia, etnologia).

a) Dovere di diligenza

Un bene culturale del nucleo deve poter essere trasferito solo se la persona incaricata della transazione ritiene che in quelle circostanze l'acquisizione non è in contrasto con quanto previsto dall'accordo bilaterale aggiuntivo. Chi viene incaricato di offrire o trasferire un bene culturale del nucleo e in buona fede ritiene che l'operazione sia in contrasto con gli accordi bilaterali aggiuntivi è tenuto a segnalarlo immediatamente alle autorità competenti.

b) Gestione dell'elenco

Le persone attive nel commercio e nelle aste di opere d'arte devono tenere un catalogo dei beni culturali del nucleo (contabilità) da sottoporre alle autorità competenti (sono previste le autorità penali, doganali e l'UFC). Il catalogo deve riportare la provenienza del bene culturale, il nome e l'indirizzo del fornitore rispettivamente del venditore, la descrizione e il prezzo d'acquisto¹³ del reperto nonché il nome e l'indirizzo dell'acquirente. L'elenco va conservato per una durata di 30 anni.

c) Dovere di informazione

Le persone attive nel commercio e nelle aste d'arte devono informare la loro clientela su eventuali divieti d'esportazione vigenti.

¹³ La Convenzione parla di "prezzo". Ci limitiamo al prezzo d'**acquisto**, perché la menzione del prezzo di **vendita** è irrilevante ai fini del perseguimento legale.

d) Accordi professionali di categoria (obblighi autoimposti)

Di principio è ipotizzabile anche un sistema basato su un accordo professionale di categoria (obblighi autoimposti). In tal caso, la Confederazione indicherebbe gli obiettivi da raggiungere dal punto di vista qualitativo e i termini entro i quali tali obiettivi andrebbero realizzati. Secondo noi, al momento attuale la realizzazione di un simile sistema appare alquanto problematica. Questo perché nel commercio di opere d'arte, a differenza di altri settori come quello bancario o automobilistico, non esiste un livello organizzativo sufficiente. Non è possibile circoscrivere a sufficienza la cerchia dei destinatari, perché questa non è sufficientemente omogenea. Inoltre, è possibile escogitare semplici sotterfugi per aggirare le norme, specialmente attraverso la vendita tra privati. Con un accordo professionale di categoria non è possibile contrastare questa pratica in modo adeguato. Infine è da prevedere, ai sensi dell'art. 10 a UNESCO 70, un sistema di sanzioni penali e disciplinari che non può essere realizzato attraverso accordi professionali di categoria.

Proposte concrete in merito andrebbero senz'altro esaminate.

3. Pene e provvedimenti amministrativi (art. 8 e 10 a UNESCO 70)

In aggiunta alle disposizioni penali vigenti (ad esempio riguardanti furti, rapine, appropriazioni indebite, riciclaggio di denaro, contrabbando, ecc.) sono pensabili disposizioni penali e provvedimenti amministrativi nel caso di infrazione di disposizioni specifiche della concretizzazione legislativa.

4. Cooperazione internazionale (art. 13 e 7 a comma 2 UNESCO 70)

Si impone una reciproca assistenza amministrativa e giudiziaria sulle questioni riguardanti i beni culturali.

5. Istituzione di un servizio (art. 14 e 5 UNESCO 70)

a) Cantoni

I vari Cantoni hanno differenti servizi incaricati dei compiti elencati all'art. 5 UNESCO 70 (ad esempio monumenti storici, musei, archivi, biblioteche ecc.). Per quanto ne sappiamo, i Cantoni soddisfano in tal modo già ora i requisiti minimi richiesti dalla Convenzione.

b) Confederazione

A livello federale, la tutela dei provvedimenti inerenti i trattati internazionali dovrebbe essere attribuita all'UFC. Essa comprende segnatamente:

- la partecipazione ai negoziati sugli accordi bilaterali aggiuntivi;
- la gestione della *Lista nazionale del patrimonio culturale mobile*;
- l'elaborazione di disposizioni sulle procedure d'acquisizione per i musei e le collezioni della Confederazione;
- l'elaborazione di documenti informativi per gli organi doganali e i commercianti di opere d'arte,
- la creazione di un ente cui possono rivolgersi autorità e privati sia svizzeri che stranieri (assistenza giudiziaria e amministrativa nel settore dei beni culturali).