

Dipartimento federale dell'interno

Risultati della procedura di consultazione

concernente la

CONVENZIONE DELL'UNIDROIT

del 24 giugno 1995

sui beni culturali rubati o illecitamente esportati

Dipartimento federale dell'interno

Risultati della procedura di consultazione

concernente la

CONVENZIONE DELL'UNIDROIT

del 24 giugno 1995

sui beni culturali rubati o illecitamente esportati

Indice

1.	Introduzione	5
1.1.	Basi	5
1.2.	Invitati alla consultazione	5
1.3.	Partecipanti alla consultazione	5
2.	Impostazione dell'analisi	6
3.	Prese di posizione generali	7
4.	Ratifica della Convenzione dell'Unidroit	7
4.1.	Visione d'insieme	7
4.2.	Argomentazioni	9
4.2.1.	Favorevoli	9
4.2.2.	Contrarie	14
5.	Aspetti particolari della Convenzione dell'Unidroit	17
5.1.	Termine di prescrizione assoluto	17
5.2.	Autorità competenti	17
6.	Altre considerazioni	18
7.	Tavola sinottica delle risposte	19
	Appendice: Partecipanti alla procedura di consultazione (sigle incluse)	20

1. Introduzione

1.1. Basi

Con decisione del 17 gennaio 1996, il Consiglio federale ha autorizzato il Dipartimento federale dell'interno ad avviare una procedura di consultazione concernente la Convenzione dell'Unidroit del 24 giugno 1995 sui beni culturali rubati o illecitamente esportati (Convenzione). Il termine di scadenza per inoltrare le prese di posizione è stato fissato dal Consiglio federale al 30 aprile 1996.

1.2. Invitati alla consultazione

La procedura di consultazione è stata aperta il 29 febbraio 1996 con una circolare inviata a tutti i Cantoni, 15 partiti politici, 10 organizzazioni economiche, 3 organizzazioni intercantonali o intercomunali, 31 organizzazioni culturali e scientifiche, 8 organizzazioni di cooperazione allo sviluppo, 4 organizzazioni ecclesiastiche, 9 organizzazioni femminili e 7 rappresentanti di altri ambienti interessati. Complessivamente, sono state invitate 120 tra istituzioni, organizzazioni e persone.

I partecipanti che hanno risposto in tempi utili sono stati 106. Poco prima della scadenza del termine del 30 aprile 1996, alcuni partecipanti alla consultazione hanno chiesto una proroga. Il Dipartimento federale dell'interno ha quindi spostato la scadenza al 14 maggio 1996, portando così a dieci settimane il lasso di tempo a disposizione per inoltrare le prese di posizione.

1.3. Partecipanti alla consultazione

Le prese di posizione trasmesse dalle istituzioni, organizzazioni e persone invitate alla consultazione sono state 95. Altre 42 organizzazioni o singole persone hanno risposto pur non essendo state interpellate¹, mentre 3 organizzazioni hanno inoltrato una risposta specificando tuttavia di astenersi dal pronunciarsi sulla questione della ratifica per ragioni politiche o di altra natura.²

¹ Per l'elenco dettagliato dei partecipanti alla procedura di consultazione incluse le sigle si rimanda all'allegato.

² CHGV / ASSA / CDA.

Alla consultazione sulla ratifica della Convenzione dell'Unidroit hanno partecipato complessivamente 134 tra istituzioni, organizzazioni e persone:

Gruppo/Categoria	Numero/Osservazioni
1. Cantoni	26 tutti
2. Partiti politici	8 PRD, PDC, PSS, UDC, PLS, AdI, PES, PSL
3. Organizzazioni economiche	5 USCI, USAM, UCAPS, USS, UFPAIP
4. Organizzazioni intercomunali e intercantionali	2 CDPE, UCS
5. Organizzazioni del commercio d'arte	6 invitate (cfr. Appendice) 1 IADAA ³
6. Organizzazioni culturali	28 invitate (cfr. Appendice) 3 ArPu, ICOMOS, SSPOA ⁴
7. Organizzazioni di cooperazione allo sviluppo	7 invitate (cfr. Appendice)
8. Organizzazioni ecclesiastiche	3 CVS, FCPS, FSCI
9. Organizzazioni femminili	2 AUF, OFRA
10. Altri ambienti interessati	4 GDS, ASMag, FSN, ISDC 3 CFS, ASB, SC ⁵
11. Istituzioni, associazioni e persone che hanno risposto senza essere state interpellate	36 cfr. Appendice

2. Impostazione dell'analisi

La ratifica della Convenzione implica una tematica complessa di ampia portata per la futura politica della Svizzera nell'ambito del trasferimento internazionale di beni culturali. Di conseguenza, è risultato voluminoso anche l'insieme delle documentazioni pervenute, spesso contenenti prese di posizione variate e circostanziate.

Allo scopo di circoscrivere le dimensioni dell'analisi, si è imposta una limitazione agli argomenti trattati da un numero minimo di partecipanti alla consultazione. Nell'ulteriore elaborazione della materia verranno tuttavia prese in considerazione anche le numerose proposte e le singole obiezioni, spesso minuziosamente documentate, che non hanno potuto essere trattate nella presente analisi.

Talvolta si è dovuto inoltre ridurre le osservazioni ricorrenti in più prese di posizione agli elementi essenziali per riassumere in una tendenza generale le critiche spesso divergenti riscontrate nella motivazione. È possibile che tale soluzione abbia dato luogo a semplificazioni che singoli interpellati potrebbero intendere come una distorsione della propria argomentazione ma che sono risultate inevitabili per un'analisi di questo genere.

³ IADAA (Svizzera) ha risposto spontaneamente, senza essere stata interpellata. Essendo un'organizzazione del commercio d'arte che ha partecipato alla Conferenza diplomatica di Roma in qualità di osservatrice, è stata attribuita a questa categoria.

⁴ ArPu, ICOMOS e SSPOA hanno risposto spontaneamente. Considerata la loro importanza sul piano nazionale dal punto di vista culturale o scientifico, sono state attribuite a questa categoria.

⁵ La CFS ha risposto spontaneamente. Considerata la sua importanza nell'organizzazione di fiere, tra cui anche quelle dedicate alle antichità, come la KAM, TEFAF e ZAM, è stata attribuita a questa categoria. Anche l'ASB e SC sono state attribuite alla stessa categoria, in quanto sono importanti a livello nazionale.

3. Prese di posizione generali

La maggior parte delle prese di posizione contiene considerazioni generali sull'argomento. Quasi tutte concordano essenzialmente in un punto: occorre lottare contro gli abusi nel trasferimento internazionale di beni culturali per arrivare a impedirli. Quasi tutti i partecipanti alla consultazione ritengono inoltre che la Svizzera avrebbe tutto l'interesse a evitare di acquistare la reputazione di piazza per il traffico di beni culturali rubati o esportati illecitamente.

Le rimanenti esigenze formulate nelle considerazioni generali da un numero minimo di partecipanti alla consultazione sono state riassunte tematicamente e verranno illustrate al punto 6.

4. Ratifica della Convenzione dell'Unidroit

4.1. Visione d'insieme

1. Cantoni

- + 23 Cantoni - più precisamente **ZH, LU, UR, SZ, OW, NW, GL ZG, FR, SO, BL, SH, AR, AI, SG, GR, AG, TG, TI, VD, VS, NE, JU** – approvano la ratifica della Convenzione

ZH e **AG** la ritengono uno strumento adatto ed efficace per risolvere l'impellente problema della protezione dei beni culturali sul piano internazionale. Per **AR** essa costituisce un compromesso ponderato tra gli interessi divergenti dei Paesi particolarmente minacciati dall'esportazione illecita di beni culturali da una parte e gli Stati acquirenti dall'altra. **AI** e **SG** la definiscono mirata. Per **FR** è un riuscito prolungamento internazionale del diritto cantonale in materia di tutela dei beni culturali. Secondo **TG** e **VD**, la Convenzione è in grado di garantire a tutti gli Stati la protezione del proprio patrimonio culturale. **OW** e **NW** fanno notare che con la ratifica si potrebbe arginare, almeno in parte, l'esodo di beni culturali di grande valore, già avvenuto anche dalle regioni alpine. **TI** si dichiara moderatamente d'accordo con il capitolo III; complessivamente, gli interessi pubblici in gioco sarebbero di grande rilevanza e giustificerebbero tali limitazioni incisive; esso chiede pertanto un'interpretazione rigorosa delle nozioni giuridiche piuttosto vaghe della Convenzione al momento della sua applicazione. **LU** ritiene che la mancata ratifica della Convenzione rafforzerebbe ulteriormente l'attrattiva del vuoto giuridico creato dall'assenza di una protezione giuridica efficace per i beni culturali. Per **NE** non sarebbe ragionevole, se il nostro Paese diventasse la piazza privilegiata o si rendesse addirittura complice di pratiche poco raccomandabili a causa della mancanza di regolamentazioni. **SH** reputa che i poteri pubblici non possono accettare gli abusi evidenti senza reagire oppure proteggerli, indirettamente, rinunciando ad una chiara presa di posizione politica. **BL** definisce vergognoso che proprio la Svizzera passi per un Paese di riciclaggio internazionale di antichità classiche e di oggetti d'arte di dubbia provenienza per l'assenza di direttive giuridiche.

- **BE, BS, GE** sono contrari alla ratifica.

BE e **BS** sostengono in linea di massima gli sforzi volti a facilitare la restituzione di beni culturali rubati e a impedire il commercio illecito di oggetti d'arte. La Convenzione sarebbe tuttavia eccessiva e pertanto uno strumento inadatto a garantire l'equilibrio di interessi spesso assai divergenti nella complessa materia del trasferimento internazionale di beni culturali. **BS** propone di elaborare una legge federale che consenta di intervenire contro i furti di beni culturali e gli scavi archeologici abusivi. **GE** deplora che non siano ammesse riserve e teme che i mezzi proposti potrebbero compromettere gli scambi culturali e il commercio di beni culturali.

2. Partiti politici

- + **PDC, PSS, PES, PSL** sono favorevoli alla ratifica della Convenzione.
Il **PDC** chiede al Consiglio federale di impegnarsi attivamente per la protezione del patrimonio culturale nazionale e internazionale e ritiene che la Convenzione sia uno strumento idoneo a tale proposito. Secondo il **PSS**, la Svizzera non dovrebbe tollerare che si abusino della sua disponibilità e del suo sistema politico liberale, altrimenti verrebbe sempre più isolata sul piano internazionale. Per il **PES**, la Convenzione costituisce il primo trattato internazionale che disciplina senza mezzi termini la restituzione dei beni culturali rubati o esportati illecitamente ed è da ritenere un'importante svolta nella prassi vigente. Il **PSL** si dichiara d'accordo con il presente progetto.

- **PRD, UDC, PLS, AdI** sono contrari alla ratifica della Convenzione.

Il **PRD** condanna aspramente le violazioni delle decisioni e normative interne nell'ambito della protezione nazionale dei beni culturali. Anche l'**UDC** approva in linea di massima le finalità della Convenzione, ma rifiuta la sua ratifica per ragioni di diritto sostanziale, in quanto la ritiene esagerata in alcuni punti. Il **PLS**, pur accettando le disposizioni concernenti il furto e gli scavi abusivi, è assolutamente contrario alle disposizioni riguardanti l'esportazione illecita. Per l'**AdI** occorre lottare contro il trasferimento illecito di beni culturali, ma la Convenzione non è un mezzo adeguato per farlo.

3. Organizzazioni economiche

- + **USS, UFPAIP** approvano la ratifica della Convenzione.

Secondo l'**USS** e l'**UFPAIP** la Convenzione ha il grande vantaggio di consentire un'azione rapida ed efficace, senza la necessità di ricorrere a misure dirigistiche o interventistiche.

- **USCI, USAM, UCAPS** sono contrari alla ratifica.

Per l'**USCI**, le intenzioni della Convenzione sono buone, ma la sua impostazione non è riuscita. L'**UCAPS** rimanda alla presa di posizione dell'**USCI**. L'**USAM** è contraria alla ratifica per ragioni di ordine politico: la garanzia della proprietà non deve assolutamente essere svuotata del suo significato da convenzioni internazionali.

4. Organizzazioni intercomunali e intercantionali

- + **CDPE** e **UCS** sono favorevoli alla ratifica.

5. Organizzazioni del commercio d'arte

- **ACAS, KHV, SSACA, AASR, AUKTV, ASM, SLACE** sono contrari alla ratifica.

6. Organizzazioni culturali

- + 25 organizzazioni culturali – più precisamente **ARS, AGUS, ICOM, ICOMOS, SSAS, OEV, NIKE, NSUK, SSEA, ASSM, SAM, ASAC, SSA, SSE, SSPA, USAMK, SSMOC, SSN, SCR, SLSA, PH, AMS, AAC, SSBA, AAS** – sono favorevoli alla ratifica della Convenzione.
- **ArPu, H&R, SSPOA⁶, ISSA, SSBA, ASC** sono contrari alla ratifica.

⁶ La Svizzera potrebbe firmare, ma dovrebbe chiedere tempestivamente che vengano apportati ampliamenti e modifiche. Qualora ciò non fosse possibile, potrebbe ritirarsi. Un'altra possibilità consiste nell'astenersi dal firmare la Convenzione.

7. Organizzazioni di cooperazione alla sviluppo

- + AG3, DdB, HEKS, INCIN, SKM, SOS, tdh sono favorevoli alla ratifica.

8. Organizzazioni ecclesiastiche

- + CVS, FCPS, FSCI sono favorevoli alla ratifica.

9. Organizzazioni femminili

- + AUF, OFRA sono favorevoli alla ratifica.

10. Altri ambienti interessati

- + GDS, ISDC, SC sono favorevoli alla ratifica.
- CFS, ASB, ASMag, FSN sono contrari alla ratifica.

11. Istituzioni, associazioni e persone che hanno risposto spontaneamente

- + 16 non interpellati – più precisamente *KantMusBL, ArchInUZ, BM, HiMusBE, Ernst, Friedli, GAT, HiSemUZ, Horstmann, MusCantVD, MusSB, RMusA, SVöK, SASG, Schwitter, VöMusUZ* – sono favorevoli alla ratifica della Convenzione.
- 20 non interpellati – più precisamente *ABS, ÄgyFor, ÄgySemUB, ArchSemUB, Bloch, Caviglia, Christie's, Donati, Khnoum, GOM, FTyBo, Gaiser, Jeangros, JMS, KAM, KMW, ÖKB, Sotheby's, SSOM, TEFAF, ZAM* – sono contrari alla ratifica.

4.2. Argomentazioni

4.2.1. Favorevoli

I sostenitori della ratifica ritengono che la Convenzione dell'Unidroit sia uno strumento efficace per lottare contro gli abusi nel trasferimento internazionale dei beni culturali. Essi si rallegrano del ritmo di marcia adottato e approvano che il Consiglio federale, dopo aver trattato la ratifica della Convenzione UNESCO 1970, intenda avviare un ulteriore e coerente passo allo scopo di impedire l'inquietante aumento di abusi nel trasferimento internazionale dei beni culturali e di rinsaldare la reputazione del nostro Paese quale importante nazione culturale.⁷ La firma da parte del Consiglio federale trova consenso, in quanto si tratterebbe di un atto di solidarietà internazionale a conferma dell'impegno manifestato fino ad oggi dalla Svizzera.⁸

Nella loro argomentazione giuridica, i sostenitori si fondano principalmente sul rapporto esplicativo del Dipartimento federale dell'interno relativo alla consultazione nonché su un articolo del professor Pierre Lalive d'Épinay concernente la Convenzione, al quale rimandano anche in parte.⁹

1 La Svizzera quale piattaforma per il traffico illecito di beni culturali

Con la ratifica della Convenzione, la Svizzera potrebbe smentire la sua cattiva reputazione e manifestare che non si lascia sfruttare come piattaforma per il traffico illecito di beni culturali

⁷ ZH, LU, SZ, GL, ZG, BL, AR, AG, VD, JU / PDC, PSS, PES / USS, UFPAIP / UCS / ARS, SSAS, NIKE, NSUK, SSEA, ASAC, SSA, SSE, SSPA, SSMOC, SSN, SLSA, PH, AAS / AG3, DdB, HEKS, INCIN, CMCS, SOS, tdh / CVS, FCPS / OFRA / SC / ArchInUZ, BM, Ernst, GAT, HiSemUZ, Horstmann, MusCantVD, MusSB, RMusA, SVöK, SASG, Schwitter, VöMusUZ.

⁸ LU, SZ, GL, BL, AR, GR, VD / PDC, PSS, PES / USS, UFPAIP / UCS / ARS, SSAS, NIKE, NSUK, SSEA, SSA, SSE, SSPA, SSMOC, PH / AG3, DdB, HEKS, INCIN, CMCS, SOS, tdh / FCPS / OFRA / SC / ArchInUZ, Ernst, Horstmann, SVöK, Schwitter, VöMusUZ.

⁹ Pierre Lalive d'Épinay: *Une avancée du droit international: la Convention de Rome d'Unidroit sur les biens culturels volés ou illicitement exportés*, in: Uniform law review / Revue de droit uniforme, 1996/1, pagg. 40 – 58.

e la vendita di beni culturali di dubbia provenienza.¹⁰ L'attrattiva della Svizzera per i trafficanti d'arte sarebbe immutata; ogni normativa in grado di ridurre l'attrattiva dei furti d'arte dovrebbe essere sostenuta. La rinuncia ad una ratifica darebbe origine ad una concentrazione ancora maggiore del commercio illecito su territorio svizzero.¹¹ Si tratterebbe pertanto di segnalare chiaramente le nostre intenzioni e di non spalancare le porte agli abusi e di mettere in gioco, per negligenza, la reputazione internazionale della Svizzera quale partner commerciale e scientifico.¹²

2 Atto di solidarietà internazionale

Per ragioni sia giuridiche che etiche e morali, la Svizzera in qualità di Stato economicamente forte dovrebbe dare prova di solidarietà nei confronti dei Paesi meno sviluppati, particolarmente danneggiati dagli scavi abusivi e dotati di meccanismi di protezione troppo deboli. Con la ratifica della Convenzione, la Svizzera darebbe atto di solidarietà nei confronti della comunità internazionale e farebbe un gesto nell'ambito del suo impegno per una protezione efficace dei beni culturali.¹³

3 I beni culturali non sono oggetti qualsiasi

Per loro natura, i beni culturali sono portatori di ricordi collettivi. Anche ammesso che essi furono un tempo prodotti in serie, i beni culturali si distinguono da altri beni prodotti al giorno d'oggi per il loro carattere di testimonianze irripetibili. Avendo tuttavia la Svizzera normative che considerano i beni culturali alla stregua di oggetti qualsiasi, essa si è sempre più allontanata dagli standard internazionali.¹⁴ Pertanto, non sarebbe che coerente assoggettare i beni culturali a normative speciali, come è già il caso da molto tempo, almeno in parte, per i beni archeologici (art. 724 CC).¹⁵ I beni culturali sarebbero in primo luogo valori e in secondo luogo merci. Di conseguenza, in questo ambito sensibile dovrebbe essere al centro dell'attenzione non soltanto una mentalità commerciale liberale, ma anche un comportamento inteso a proteggere gli originali.¹⁶ La definizione di bene culturale su cui si fonda la Convenzione dovrebbe essere approvata per la sua chiarezza e corrisponderebbe alle leggi cantonali sulla protezione dei beni culturali.¹⁷

4 Consistente aumento dei furti di opere d'arte e degli scavi abusivi

Un grave problema sarebbe rappresentato dal consistente aumento dei furti di opere d'arte e degli scavi archeologici abusivi.¹⁸ In Africa, Asia, America e Oceania un numero dilagante di persone verrebbe privato dei suoi simboli religiosi, il che è ritenuto un fenomeno assai preoccupante sia per l'istruzione che per l'identità nazionale.¹⁹ La problematica dei furti di opere d'arte riguarderebbe tuttavia anche la Svizzera, in quanto sempre più chiese verrebbero chiuse al pubblico per paura di furti e vandalismo.²⁰ I danni provocati dagli scavi archeologici abusivi e dal commercio illecito dei reperti provenienti da tali scavi sarebbero irreparabili. I reperti archeologici, non essendo beni inesauribili, dovrebbero essere conservati anche per le future generazioni.²¹ Per loro natura, i reperti archeologici verrebbero estratti dal terreno non registrati e non documentati. Proprio per questo essi richiederebbero una protezione

¹⁰ BL, SH, AR, GR, VD, NE / PDC / UFPAIP / CDPE / ARS, ICOMOS, ASSM, ASAC, SSPA, SSN / FCPS / ISDC, SC / RMusA, SASG.

¹¹ BL / PES / SSEA, ASSM, ASAC, USAMK, SSN / DdB, tdh / OFRA / ISDC / RMusA.

¹² BL, SH, NE / SSPA / RMusA.

¹³ ZH, GR, JU / UFPAIP / UCS / ARS, NIKE, NSUK, ASSM, SSA, SLSA, PH / DdB, HEKS, CMCS, tdh / FCPS / OFRA / ArchInUZ, BM, HiMusBE, Ernst.

¹⁴ ZH, AR / PDC, PES / CDPE / ARS, SSAS, SSEA, ASSM, SSPA, SSTP, PH / ISDC, SC / BM, Friedli, Schwitter.

¹⁵ SSPA.

¹⁶ PDC.

¹⁷ VD / SSAS.

¹⁸ ZH, BL / CDPE / ARS, NSUK, ASSM, ASAC, SSPA, SSN, SCR, SSBA / DdB, HEKS, CMCS, tdh / FCPS / OFRA / KantMusBL, ArchInUZ, HiSemUZ, MusSB, RMusA, SASG.

¹⁹ SSA / DdB, INCIN, CMCS, tdh / BM, Ernst, Horstmann.

²⁰ NSUK / CMCS.

²¹ BL, JU / PSS / CDPE, UCS / ARS, SAM, ASAC, SSPA, USAMK, SSN, SCR, SLSA / KantMusBL, BM, MusSB, RMusA.

particolare. Sarebbe infatti proprio il commercio illegale di beni archeologici a incrementare gli scavi abusivi e a impedire la ricostruzione del contesto dei reperti. La Convenzione sarebbe in grado di ridurre la remuneratività degli scavi abusivi, considerato che diventerebbe molto più difficile smerciare antichità classiche di provenienza illegale sul mercato internazionale. L'effetto positivo consisterebbe nella diminuzione degli scavi abusivi.²²

5 Tutela degli interessi dei proprietari

La Convenzione tutelerebbe meglio il proprietario legittimo e originario; al tempo stesso, essa prevede un risarcimento adeguato al nuovo possessore che ha acquistato in buona fede un bene culturale rubato o illecitamente esportato. La maggiore considerazione, rispetto alla situazione attuale, degli interessi del proprietario originario e i più lunghi termini di prescrizione sarebbero giustificati di fronte agli interessi più importanti da tutelare e di fronte al carattere storico e spesso anche religioso o spirituale dei beni culturali. Del resto, l'ordinamento giuridico svizzero non richiederebbe dall'acquirente di un bene culturale un grado di diligenza essenzialmente diverso da quello postulato dalla Convenzione, come avrebbe dimostrato la più recente decisione del Tribunale federale nel caso di una collezione di armi rubata.²³

6 Necessità di una regolamentazione internazionale

Sarebbe deplorabile se la Svizzera si allontanasse sempre più dagli standard internazionali con le norme vigenti di diritto civile concernenti la restituzione di beni culturali sottratti. La problematica del trasferimento internazionale illecito di beni culturali non potrebbe essere affrontata soltanto con normative nazionali. La Convenzione rappresenterebbe l'unica soluzione a livello internazionale, elaborata grazie a numerosi compromessi e fondata sul diritto privato. Essendo direttamente applicabile, essa comporterebbe al tempo stesso una gradita ripercussione sull'unificazione del diritto. L'auspicabile armonizzazione del diritto non può tuttavia essere realizzata, se ogni Stato chiede che il diritto unitario internazionale combaci con il proprio diritto nazionale.²⁴

7 Azione rapida e efficace grazie all'applicabilità diretta

Il principale traguardo della Convenzione sarebbe l'unificazione internazionale delle basi giuridiche relative alla restituzione dei beni culturali rubati o al ritorno dei beni culturali esportati illecitamente. Un vantaggio consisterebbe nella sua diretta applicabilità che non richiede la concretizzazione nel diritto nazionale. Una circostanza, per l'appunto, che consente di agire rapidamente e in modo efficace.²⁵

8 Lotta contro gli abusi

La Convenzione ostacolerebbe la vendita di oggetti di dubbia provenienza e agevolerebbe la persecuzione dei furti oltre i confini nazionali, mentre i termini di prescrizione renderebbero meno interessante la tesaurizzazione di oggetti acquistati abusivamente. Sia il commercio d'arte serio che i musei e i collezionisti che operano applicando le norme di diligenza adeguate alle loro conoscenze specialistiche non avrebbero nulla da temere da una ratifica della Convenzione. Non avendo carattere interventistico e concernendo esclusivamente gli abusi, essa non ostacolerebbe o impedirebbe né il commercio legale o il collezionismo né lo scambio di beni culturali. Pur comportando più lavoro per il commercio e i musei, risulta piuttosto facile verificare la correttezza delle transazioni grazie alle possibilità tecniche oggi a disposizione.²⁶ Chi si dichiara decisamente contrario alla Convenzione, come alcune cerchie del commercio e del collezionismo d'arte, potrebbe essere sospettato di tollerare le transazioni

²² BL / ARS, NSUK, SSPA, SLSA / KantMusBL, ArchInUZ, RMusA.

²³ LU / PDC, PES / CDPE / GDS, ISDC, SC / Schwitter con riferimento alla decisione del Tribunale federale del 5 marzo 1996 (5C.229/1995/bmt.), parzialmente pubblicato nella *Neue Zürcher Zeitung* n. 81 del 6/7 aprile 1996.

²⁴ ZH, BL, NE / PDC / UFPAIP / CDPE / AG3 / GDS, ISDC / Schwitter.

²⁵ ZH / UFPAIP / CDPE, UCS / SSPA / AG3, DdB, HEKS, tdh / SC / SVöK, Schwitter, VöMusUZ.

²⁶ LU, NE, VD / PSS / UFPAIP / ARS, ASSM, ASAC, SSE, SSPA, USAMK / HEKS / ISDC.

illegali se non addirittura di favorirle o di approfittarne.²⁷ In seguito ai maggiori abusi, la Svizzera risulterebbe sempre più isolata dal resto del mondo e ciò non farebbe che limitare, a lungo termine, l'attività dei collezionisti e dei mercanti d'arte. Pertanto, i vantaggi che scaturirebbero da procedure giuridiche standardizzate e dalla sicurezza giuridica sarebbero decisamente maggiori degli eventuali svantaggi che ne risulterebbero per collezionisti e mercanti.²⁸

9 Maggiore trasparenza nel commercio d'arte

La Convenzione fornirebbe gli estremi legali e sarebbe un'opportunità per il commercio d'arte basato sulla serietà. Nel commercio e negli scambi internazionali dei beni culturali, essa consentirebbe una maggiore trasparenza e di conseguenza darebbe luogo anche a una maggiore sicurezza giuridica e prevedibilità.²⁹ La posizione particolare dei beni culturali quali portatori di ricordi collettivi in grado di documentare il passato esigerebbe una maggiore diligenza e responsabilità nel commercio di tali beni.³⁰ Soprattutto a causa della prova della buona fede, la Convenzione avrebbe effetto preventivo, in quanto l'acquisto richiederebbe più diligenza e una maggiore prudenza. Inoltre il commercio illegale di beni culturali ne risulterebbe ostacolato.³¹ Ciò sarebbe anche nell'interesse dei collezionisti seri e dei musei che, al momento dell'acquisto di un bene culturale, devono potersi basare sull'informazione completa, poiché soltanto in questo modo hanno la garanzia di avere acquistato un bene culturale autentico e ineccepibile dal punto di vista giuridico. Questa informazione sarebbe disponibile soltanto nel commercio legale, mentre quello illegale aspirerebbe a cancellare ogni traccia dell'origine. Soltanto il mercante d'arte è in grado di fornire le necessarie garanzie per l'acquirente, al fine di tutelare se stesso e i suoi clienti da eventuali richieste di restituzione. Grazie a un atteggiamento di questo tipo si dovrebbe giungere ad una politica d'acquisto trasparente.³² A tale proposito si potrebbe addirittura sostenere che gli specialisti non possono essere in buona fede, in particolare nel caso di oggetti provenienti da culture antiche, se la legalità dell'antecedente possesso non può essere documentata senza lacune.³³

10 Effetti positivi per i Cantoni

Nel caso di una ratifica, i Cantoni potrebbero beneficiare della tutela speciale per le loro collezioni pubbliche in conformità all'articolo 3 capoversi 5 e 7 lettera b Conv. Essi beneficerebbero inoltre di una protezione speciale per i beni di significativa importanza culturale per l'identità cantonale in virtù dell'articolo 5 capoverso 3 Conv., in quanto la Convenzione garantirebbe di rientrare in possesso dei beni esportati illecitamente.³⁴ Infine, ne risulterebbero meglio protetti anche i reperti archeologici dei Cantoni.³⁵ Un ulteriore vantaggio della Convenzione per i Cantoni consiste nell'esiguità dei costi e nell'assenza di ripercussioni dirette sulle finanze e sul personale.³⁶

11 Un compromesso ponderato

La Convenzione sarebbe un compromesso tra numerosi Stati con tradizioni e sistemi giuridici del tutto divergenti (anglo-americano/europeo, ecc.), ad esempio per quanto riguarda l'acquisto in buona fede; essa potrebbe fornire una soluzione all'impellente problema della protezione dei beni culturali a livello internazionale.³⁷ Dell'attuale perenzione quinquennale del nostro diritto (art. 934 CC) beneficerebbe il commercio illegale, in quanto sarebbe decisamente troppo breve per i fatti internazionali. Pertanto, le obiezioni concernenti l'insorgere di un'incertezza giuridica a conseguenza della Convenzione sarebbero ingiustificate, in quanto l'odierna sicurezza giuridica altro non sarebbe che il risultato di un

27 BL / PSS / ARS, SAM / HEKS / KantMusBL, SVöK, VöMusUZ.

28 SSN.

29 GR / PDC, PES / ARS, ICOMOS, ASSM, SSPA, AMS / HEKS.

30 ASSM, SSN.

31 LU, OW, NW / CDPE / AGUS, ASSM, SSPA.

32 LU, GR / ARS, NIKE, AMS / ArchInUZ.

33 ISDC.

34 LU, FR, TI / CDPE.

35 ZH, BL, TI / SSPA.

36 LU, JU / CDPE.

37 ZH, AR / CDPE, UCS / ASSM, SSPA.

privilegio, eticamente non sostenibile, dell'acquirente di beni culturali venduti illecitamente.³⁸ I severi criteri di qualità e le complesse procedure sarebbero d'altronde auspicabili, poiché ostacolerebbero le richieste di restituzione abusive e ne chiederebbe conto nella stessa misura agli acquirenti e ai potenziali aventi diritto.³⁹ Pur non combaciando in tutti i suoi punti con le normative federali, lo strumentario giuridico previsto dalla Convenzione non violerebbe i principi fondamentali della nostra concezione giuridica.⁴⁰

12 Irretroattività

Non essendo retroattiva, la Convenzione non sarebbe applicabile alle transazioni avvenute prima della sua ratifica. Il timore di molti musei e collezionisti, che già si vedono privati dei loro beni culturali in seguito alla ratifica, sarebbe pertanto infondato.⁴¹ Viceversa, l'irretroattività sanzionerebbe praticamente le ingiustizie del passato e sarebbe paragonabile a un'amnistia generale per i mercanti d'arte operanti nell'illegalità.⁴²

13 Nessuna restituzione automatica dei beni culturali esportati illecitamente

Il ritorno dei beni culturali esportati illecitamente dipenderebbe esclusivamente dalla valutazione espressa dalle autorità competenti dello Stato cui si chiede la restituzione e non sarebbe pertanto automatica. Soltanto se lo Stato richiedente può provare che il bene culturale di cui chiede la restituzione è culturalmente importante, potrà riottenerlo.⁴³

14 Regolamentazioni dell'Unione Europea

La ratifica della Convenzione sarebbe giustificata dal crescente isolamento politico della Svizzera all'interno dell'Unione Europea, anche per quanto riguarda il trasferimento di beni culturali. Le regolamentazioni per la restituzione e i controlli delle esportazioni sarebbero già ancorate a livello europeo e denoterebbero molti punti in comune con la Convenzione.⁴⁴

15 Protezione dei beni culturali dai furti e dagli scavi abusivi

La Convenzione consentirebbe di proteggere da furti e rivendite illegali non soltanto i beni culturali degli Stati esteri, ma anche il nostro patrimonio culturale prezioso e variato che è conservato in collezioni private e pubbliche.⁴⁵ Di questa protezione beneficerebbero tuttavia anche i Cantoni ricchi di vestigia di antiche civiltà e beni culturali. Alcuni di loro hanno riscontrato negli ultimi tempi un aumento dei reperti archeologici provenienti dal loro territorio trattenuti da privati oppure in vendita sul mercato.⁴⁶

16 Protezione dei beni culturali d'importanza nazionale dall'esportazione illecita

La Convenzione sarebbe in grado di proteggere meglio dall'esodo anche i beni culturali di importanza nazionale del nostro Paese. Soprattutto i Cantoni che già tutelano i loro beni culturali significativi dall'esportazione, ritengono che la Convenzione sia un progresso, in quanto consentirebbe di dare maggior peso alle loro disposizioni.⁴⁷

17 Inconvenienti per gli scambi culturali nel caso di non-ratifica

Se la Svizzera non dovesse ratificare la Convenzione, i musei del nostro Paese correrebbero il rischio di non vedersi più prestare oggetti culturali dagli Stati e dai musei stranieri, con conseguenze gravissime per la loro attività espositiva.⁴⁸ Il commercio di antichità classiche che si svolge in Svizzera, con tutte le sue ripercussioni negative sugli interessi nazionali e

38 GDS / SC.

39 ASSM.

40 ISDC.

41 LU / ASSM, AAS.

42 SAM, SSPA.

43 GL, NE / PSS / ASSM, SSE.

44 LU / PSS / CDPE.

45 UR, FR, NE, TI / PDC / CDPE, UCS / ASSM, SAM / HEKS.

46 ZH, BL, TI / ARS, SSPA rimanda ai pezzi provenienti dal tesoro di Kaiseraugst rinvenuti nel 1995.

47 UR, SZ, OW, NW, GL, FR, GR, JU, TI / PDC, PSS, PES / CDPE / ARS, ICOMOS, NIKE, SAM / AG3 / HiMusBE.

48 OW, NW / CDPE / ARS, ASSM.

scientifici, nuoce sia alla reputazione del nostro Paese quale partner commerciale e scientifico che alle ricerche degli archeologi svizzeri rinomati all'estero.⁴⁹

18 La Convenzione non è sufficiente

Infine, alcuni partecipanti pensano che la Convenzione non sia sufficiente. Secondo loro, essa rappresenta un passo nella giusta direzione, nonostante non difenda tutti gli interessi degli Stati particolarmente colpiti dall'esodo dei loro beni culturali. Essi disapprovano aspramente che la Convenzione sia irretroattiva e che preveda un indennizzo agli acquirenti in buona fede.⁵⁰ La definizione di bene culturale sarebbe troppo limitata: essa dovrebbe includere la nozione di bene culturale immateriale⁵¹ e quella delle tecniche padroneggiate in particolare dalle donne⁵² nonché proteggere nella stessa misura i beni culturali sacri di altre comunità religiose viventi e quelli di comunità religiose „indigene“.⁵³

4.2.2. Contrarie

La maggioranza degli oppositori approva le principali misure volte a facilitare la restituzione dei beni culturali rubati e a intervenire contro il commercio illegale degli oggetti d'arte. Essi ritengono tuttavia che le disposizioni della Convenzione avrebbero conseguenze di ampia portata che supererebbero di gran lunga gli obiettivi previsti. Una parte degli oppositori non vede nessuna urgenza nella ratifica della Convenzione, critica la breve scadenza della procedura di consultazione ed è contraria alla firma da parte del Consiglio federale.⁵⁴

La maggior parte degli oppositori fonda la propria argomentazione giuridica sulla perizia del 29 dicembre 1995 di Frank Vischer, professore e dottore in legge, che era stata commissionata dall'ASC, dalla *Öffentliche Kunstsammlung Basel* e dal *Kunsthhaus* di Zurigo e a cui fanno in parte riferimento.⁵⁵

1 La Convenzione è esagerata

La maggioranza degli oppositori ritiene che alcune finalità della Convenzione siano incontestate, soprattutto gli sforzi volti a regolare la restituzione dei beni culturali rubati oppure provenienti da scavi abusivi. Essi ritengono tuttavia che la Convenzione non sia una regolamentazione che permette di raggiungere gli obiettivi e che alcune disposizioni in essa contenute siano difficilmente integrabili nell'ordinamento giuridico svizzero. Non sarebbe pertanto uno strumento valido per conciliare gli interessi divergenti nel trasferimento internazionale dei beni culturali.⁵⁶ In particolare, non conterebbe garanzie sufficienti per quanto riguarda la sicurezza giuridica e l'autonomia di decisione dei tribunali svizzeri.⁵⁷ Le associazioni dei mercanti d'arte fanno presente che le loro norme di etica professionale sono molto severe e che la pubblicità delle aste (spedizione di cataloghi in tutto il mondo) ha un effetto fortemente autoregolatore.⁵⁸

2 Considerazione sbilanciata degli interessi dei Paesi di provenienza

La Convenzione sarebbe fondata su una concezione nazionalista della cultura e servirebbe unicamente a tutelare gli interessi dei Paesi di provenienza a scapito dei Paesi collezionisti. Questi ultimi non sarebbero tenuti infatti a prendere misure per impedire i furti, la corruzione e la distruzione dei beni culturali. La volontà di singoli Stati di vietare il libero commercio

⁴⁹ BL / ARS, ASSM, ASAC / KantMusBL, RMusA.

⁵⁰ PES / SSEA, SAM / DdB, INCIN, tdh / OFRA.

⁵¹ INCIN.

⁵² AUF.

⁵³ CVS / JMS.

⁵⁴ PRD / USCI, UCAPS, USAM / IADAA, ACAS, SSACA, AASR, AUKTU, ASM / H&R, SSBA, ASC / ÄgySemUB, SSOM.

⁵⁵ Una sintesi della perizia è stata pubblicata nella *Neue Zürcher Zeitung* n. 83 del 10 aprile 1996, pag. 17.

⁵⁶ BE, BS / PRD, UDC, AdI / USCI, UCAPS, USAM / IADAA, SSACA, AASR, AUKTU, ASM, SLACE / H & R, SSPOA, ISSA, SSBA, ASC / CFS, ASB / ABS, Christie's, Donati, FTyBo, GOM, Gaiser, Jeangros, KAM, Sotheby's, SSOM.

⁵⁷ BS.

⁵⁸ AUKTU.

internazionale dei beni culturali non sarebbe compatibile del resto con la concezione secondo cui i beni culturali appartengono a tutta l'umanità.⁵⁹

3 La legislazione svizzera è sufficiente in caso di furto

La legislazione svizzera in vigore offrirebbe gli strumenti efficaci ed equilibrati per lottare contro gli abusi e in particolare per intervenire contro i furti. Più precisamente si tratta delle disposizioni del Codice civile svizzero concernenti le cose perdute o rubate e della legge federale sull'assistenza internazionale in materia penale (AIMP).⁶⁰

4 Definizione sconfinata di bene culturale e furto

La definizione del concetto di bene culturale sarebbe sconfinata: essa includerebbe il risultato di quasi tutti gli atti creativi umani. Si sarebbe dovuto limitarla ai beni culturali che naoo un'importanza particolare o un significato eminente per l'interesse nazionale e prevedere un trattamento differenziato delle singole categorie di beni culturali.⁶¹ Anche il concetto di furto risulterebbe troppo esteso e senza profilo, soprattutto per quanto riguarda l'articolo 3 capoverso 2 della Convenzione che equipara lo scavo illecito al furto. In questo modo si mettono sullo stesso piano infrazioni diverse come il saccheggio finalizzato dei siti archeologici e la tesaurizzazione di oggetti trovati casualmente.⁶²

5 Termini di prescrizione inammissibili

La lunghezza dei termini di prescrizione porterebbe a situazioni giuridiche vaghe e di conseguenza ad una situazione di incertezza giuridica. Ogni possessore di un oggetto d'arte, compreso quindi il beneficiario di un prestito (museo), potrebbe vedersi costretto a restituire il bene culturale al proprietario precedente per un periodo di 50 o 75 anni. Tale regolamentazione non sarebbe conforme al termine di cinque anni previsto dall'articolo 934 CC per la restituzione dei beni perduti o rubati che riflette la ponderazione del legislatore di rispettare sia il legittimo interesse del proprietario precedente che quello dell'acquirente in buona fede e di rispondere all'esigenza fondata di assicurare la sicurezza giuridica e la praticabilità nei rapporti commerciali.⁶³ Il fatto che il termine relativo di tre anni comincia a decorrere soltanto dal momento in cui il ricorrente è venuto a conoscenza del luogo in cui si trova l'oggetto e dell'identità del possessore non sarebbe compatibile con il regolare svolgimento delle transazioni commerciali.⁶⁴

6 Rinuncia alla presunzione della buona fede e inversione dell'onere della prova

La restituzione avverrebbe in ogni caso, a prescindere dalla buona fede dell'attuale possessore che sarebbe indennizzato soltanto adeguatamente ma non interamente e dovrebbe provare di avere agito in buona fede. L'inversione dell'onere della prova corrisponderebbe alla rinuncia della presunzione della buona fede. Tale disposizione è oggetto di aspre critiche, in quanto violerebbe uno dei principi fondamentali del diritto privato svizzero. Vi sarebbe poi il problema dell'assenza di un registro ufficiale.⁶⁵

⁵⁹ BE, GE / PLS, AdI / IADAA, ACAS, SSACA, AASR, ASM, SLACE / ArPu, SSPOA, SSBA, ASC / FSN / ABS, ÄgyFor, ChristieÖs, FTyBo, Gaiser, Jeangros, SothebyÖs.

⁶⁰ BE / PRD, AdI / USCI, UCAPS / ACAS, SSACA, AUKTV / SSBA, ASC / CFS, ASMag / ChristieÖs, FTyBo, Jeangros, KAM.

⁶¹ BE, GE / PRD, UDC / USCI, UCAPS, USAM / ACAS, SSACA, AASR, AUKTV, ASM, SLACE / SSBA, ASC / CFS, ASB, FSN / ABS, ChristieÖs, Donati, FTyBo, Gaiser, Khnoum, KAM, SSOM, ZAM.

⁶² SSACA, AASR / ASC / ASB / ChristieÖs, GOM, SothebyÖs.

⁶³ BE, GE / PRD, UDC, PLS, AdI / USCI, UCAPS, USS / ACAS, SSACA, AASR, AUKTV, ASM, SLACE / ArPu, ISSA, SSBA, ASC / CFS, ASB, FSN / ABS, ÄgyFor, ChristieÖs, FTyBo, GOM, Jeangros, Khnoum, SothebyÖs, SSOM, ZAM.

⁶⁴ IADAA, SSACA, AASR / ZAM.

⁶⁵ BE, GE / PRD, UDC, PLS, AdI / USCI, UCAPS / IADAA, ACAS, SSACA, AASR, AUKTV, ASM, SLACE / ArPu, ISSA, SSBA, ASC / CFS, ASB, FSN / ABS, ChristieÖs, SothebyÖs, SSOM, ZAM.

7 Non un indennizzo completo, ma soltanto adeguato

L'acquirente in buona fede non verrebbe risarcito interamente ma soltanto adeguatamente al momento della restituzione. La questione dell'indennizzo non sarebbe regolata in maniera appropriata né tantomeno oggettiva. Essa non sarebbe nemmeno in sintonia con la garanzia costituzionale della proprietà. Inoltre, essa violerebbe il principio secondo cui l'esproprio richiede l'indennizzo intero e sarebbe una limitazione inammissibile del diritto della proprietà.⁶⁶

8 Restituzione di beni culturali illecitamente esportati

La Convenzione obbligherebbe i tribunali svizzeri a rispettare in Svizzera le restrizioni straniere all'esportazione. Tale vincolo equivarrebbe all'applicazione del diritto pubblico straniero di natura sovrana che la Svizzera non può influenzare in nessun modo. Gli interessi specificati all'articolo 5 capoverso 3 Conv. sarebbero troppo generali e troppo estesi ed eliminerebbero qualsiasi possibilità di limitare in maniera ragionevole il riconoscimento dei divieti di esportazione. Tale inconveniente è grave, in quanto la Convenzione è direttamente applicabile e non ammette riserve.⁶⁷ Una deroga alla limitazione territoriale degli atti stranieri sovrani potrebbe tutt'al più essere giustificata per i beni culturali che si annoverano tra i "tesori nazionali".⁶⁸

9 Retroattività di fatto

Pur non essendo retroattiva, la Convenzione lo sarebbe di fatto ugualmente per i beni culturali di piccole dimensioni (le monete in particolare) per i quali non esiste una documentazione completa, in quanto risulterebbe difficile dimostrare, a distanza di anni, che questi oggetti sono stati esportati prima dell'entrata in vigore della Convenzione.⁶⁹

10 Regolamentazione nell'Unione Europea

La Convenzione non verrebbe applicata nell'Unione Europea, in quanto la direttiva dell'UE in materia sarebbe meno restrittiva della Convenzione dell'Unidroit (termine di prescrizione massimo di 30 anni, definizione più stretta di bene culturale). Le norme in vigore in Svizzera risulterebbero pertanto più restrittive di quelle in vigore nel resto dell'Europa.⁷⁰

11 Conseguenze per il commercio, il collezionismo e gli scambi culturali

La ratifica della Convenzione potrebbe nuocere in maniera inaccettabile al mercato dell'arte.⁷¹ I collezionisti ne sarebbero fortemente disorientati, con ripercussioni sull'intero commercio, incluse le fiere dell'arte e delle antichità. In effetti, il mercato dell'arte (comprese le case d'aste e fiere di oggetti d'arte) è un settore economicamente sensibile e l'introduzione di disposizioni giuridiche restrittive farebbe rapidamente e durevolmente diminuire le cifre d'affari. Tale evoluzione potrebbe portare alla perdita di posti di lavoro, alla diminuzione di utili fiscali e al trasferimento all'estero di ditte e fiere.⁷² Poiché il commercio di oggetti d'arte e l'attività dei collezionisti rivestono un'importanza preminente nell'ambito culturale, per i mercanti d'arte, i collezionisti e i musei vi sarebbero conseguenze negative a scapito della diffusione della cultura. La ratifica della Convenzione avrebbe effetti nefasti per i musei e il collezionismo che si vedrebbero costretti al ritiro nella riservatezza. Inoltre, il possessore rischierebbe di vedersi confiscato il bene culturale al momento del prestito o della donazione ad un museo. Ciò non resterebbe senza conseguenze per i musei. Infine, si dovrebbe temere che la ratifica

⁶⁶ PRD, UDC, PLS, AdI / USCI, UCAPS, USAM / IADAA, ACAS, SSACA, AASR, AUKTU, SLACE / SSBA, ASC / CFS, ASMag / ÄgyFor, Christie's, FTyBo, JMS, Sotheby's, ZAM.

⁶⁷ BE, GE / PRD, PLS / USCI, UCAPS, USAM / SSACA, AASR, SLACE / SSPOA, SSBA, ASC / CFS, ASMag, FSN / Christie's, Donati, FTyBo, Gaiser, Sotheby's.

⁶⁸ SSACA.

⁶⁹ IADAA, ASM / SSBA, ASC / FTyBo.

⁷⁰ USCI, UCAPS / IADAA, ACAS, SSACA, AASR, SLACE / SSBA, ASC / CFS / FTyBo, ÖKB, Sotheby's.

⁷¹ BE.

⁷² USCI, UCAPS / ACAS, SSACA, AUKTU, SLACE / CFS / Khnoum, Jeangros, KAM, Sotheby's, TEFAF, ZAM.

non farebbe che avviare l'esodo all'estero di collezioni d'arte prestigiose.⁷³ Tutti questi fenomeni contribuirebbero ad un intensificarsi della clandestinità nel commercio d'arte e nel collezionismo e contrasterebbero la trasparenza del commercio d'arte cui la Convenzione aspira.⁷⁴ Qualora la Convenzione dell'Unidroit dovesse essere ratificata nonostante tutte queste obiezioni, il Governo dovrebbe informare la popolazione, in modo da consentire ai possessori di compilare un inventario dei beni culturali acquistati prima dell'entrata in vigore della Convenzione.⁷⁵

5. Aspetti particolari della Convenzione dell'Unidroit

Diversi partecipanti alla consultazione hanno commentato la durata del termine di prescrizione assoluto in conformità all'articolo 3 capoverso 5 in collegamento con l'articolo 3 capoverso 4 della Conv. nonché la questione delle autorità competenti disciplinata all'articolo 8 capoverso 1 in collegamento con l'articolo 16 Conv.

5.1. Termine di prescrizione assoluto

L'articolo 3 capoverso 4 Conv. prevede l'imprescrittibilità per i beni culturali che sono parte integrante di un monumento o di un sito archeologico identificati o che faccia parte di una collezione pubblica. Il capoverso 5 dello stesso articolo stabilisce che gli Stati contraenti hanno la possibilità di prevedere un termine di prescrizione di almeno 75 anni.

Il principio dell'imprescrittibilità è poco conosciuto nel diritto svizzero. Per questa ragione la Svizzera dovrebbe usufruire della possibilità prevista all'articolo 3 capoverso 5 Conv. e stabilire un termine di prescrizione di 75 anni. Considerato che i proprietari di oggetti d'arte di provenienza oscura conservano sempre più spesso questi oggetti per le generazioni future, un termine di prescrizione di 75 anni sembrerebbe realista. Un termine più lungo sarebbe problematico, in quanto più il tempo passa, più è difficile fornire delle prove.⁷⁶

D'altra parte, l'imprescrittibilità dell'azione è approvata nel caso degli oggetti di natura particolare, soprattutto di quelli che fanno parte di collezioni pubbliche oppure sono legate alle tradizioni o servono per le pratiche rituali, tanto più che il diritto svizzero prevede già l'imprescrittibilità a determinate condizioni (cfr. art. 936 cpv. 1 CC).⁷⁷

5.2. Autorità competenti

La Convenzione non stabilisce quali autorità dovranno decidere circa la restituzione di beni culturali. Al momento della firma o della ratifica, ogni Stato contraente dovrà esprimersi in merito, adottando uno dei seguenti tre modelli: autorità amministrative (come il Ministero della cultura in Italia), tribunali amministrativi o tribunali civili (ordinari o speciali).

- Il vantaggio delle autorità amministrative consiste nella competenza in materia, in particolare quando si tratta di organi incaricati di compiti nell'ambito della cultura.
- Il vantaggio determinante dei tribunali civili, ordinari o speciali, risiede nel fatto che l'esecuzione delle loro sentenze sarebbe garantito dal Trattato di Lugano. Tenuto conto che i tribunali di prima istanza non hanno il più delle volte conoscenze specifiche, si potrebbe contrastare tale inconveniente designando un solo tribunale in ogni Cantone, sia esso il tribunale cantonale o il tribunale commerciale, che si occuperebbe per esempio delle questioni del diritto d'autore.⁷⁸

Numerosi Cantoni e istituzioni condividono la proposta del progetto sottoposto a consultazione secondo cui in caso di ratifica in conformità all'articolo 16 capoversi 1 e 2, il

⁷³ BE, GE / UDC / USCI, UCAPS / IADAA, ACAS, SSACA, AASR, AUKTV, SLACE / ArPu, H&R, SSPOA, SSBA, ASC / ABS, ÄgyFor, ÄgySemUB, ArchSemUB, Bloch, Caviglia, ChristieÖs, Donati, FTyBo, GOM, Jeangros, KAM, JMS, KMW, ÖKB, SothebyÖs, SSOM, TEFAF, ZAM.

⁷⁴ SSPOA.

⁷⁵ Khnoum.

⁷⁶ BE (qualora la Convenzione venisse ugualmente ratificata), LU, GL, SO, BL, AR, AI, SG, AG, TG, VS / PDC / CDPE / Schwitter.

⁷⁷ NE / PSS / FSCI.

⁷⁸ LU, GL, SO, BL, AG, TG / PSS / CDPE / Schwitter.

Consiglio federale deve designare le istanze svizzere responsabili in materia (tribunali, autorità amministrative) e precisare la procedura da seguire. I Cantoni auspicano che queste questioni siano disciplinate dalla Confederazione d'intesa con i Cantoni.⁷⁹ Il Cantone di Lucerna propone che si esamini in particolare se ci si possa rivolgere soltanto ai tribunali civili oppure se siano da prendere in considerazione anche le procedure di diritto amministrativo. Il Cantone di Neuchâtel solleva la stessa questione in merito al capitolo III, secondo cui soltanto gli Stati possono avviare una causa di restituzione di beni culturali illecitamente esportati, fondandosi sulle disposizioni del loro diritto pubblico relativo all'esportazione di beni culturali. Lo stesso Cantone ritiene che l'applicazione della Convenzione formi un insieme e che pertanto non è ragionevole di prevedere due giurisdizioni.

6. Altre considerazioni

Gli aspetti riportati in sintesi qui di seguito sono osservazioni formulate da un numero minimo di partecipanti alla consultazione.

1 Depositi doganali in zona franca

PSS, PLS, PES / USS / NIKE, SSEA, SSE / DdB, INCIN, CMCS / OFRA / BM chiedono che misure urgenti siano prese al fine di lottare contro gli abusi nelle zone franche; i controlli in particolare dovrebbero essere oggetto di una nuova regolamentazione per essere più efficaci.

2 Ratifica congiunta della Convenzione dell'Unidroit e della Convenzione UNESCO 1970

PES / PH / DdB, HEKS, INCIN / OFRA / MusCantVD esigono che la Convenzione dell'Unidroit sia ratificata insieme alla Convenzione UNESCO 1970, in quanto la prima completerebbe la seconda che obbliga gli Stati membri a prendere misure per proteggere il proprio patrimonio culturale e quello degli altri Paesi.

3 Dichiarazione di provenienza

PES / USS / PH / AG3, DdB, HEKS, INCIN / OFRA chiedono che gli ambienti del commercio mettano a punto delle forme di autodichiarazione o che siano obbligati a indicare la provenienza dei beni culturali. In questo modo si potrebbe contribuire anzitutto a limitare il numero dei reperti provenienti da scavi abusivi offerti sul mercato.

4 Inventario nazionale dei beni culturali

Il PDC e la PH ritengono che, a titolo di supporto, converrebbe incaricare le collezioni private e pubbliche della compilazione di liste allo scopo di realizzare l'inventario nazionale dei beni culturali; PH e AMS considerano importante anche che la Svizzera collabori a inventariare il patrimonio culturali di altri Stati.

5 Informare la collettività

Il PDC e Khnoum chiedono che la Confederazione informi la collettività sugli effetti della Convenzione in caso di ratifica (in particolare per quanto riguarda i termini, la diligenza richiesta al momento dell'acquisto e l'inventariazione dei beni culturali).

6 Istituzione di un centro di perizia

Il PDC propone di esaminare seriamente la possibilità di istituire un centro di perizia per il trasferimento internazionale di beni culturali, tanto più che la Svizzera dispone di numerosi esperti in materia e che avrebbe tutto l'interesse a mantenere il suo statuto di sede di organizzazioni internazionali.

7 Elaborazione di norme giuridiche autonome

Gli oppositori propongono le seguenti soluzioni. Essi sono convinti che occorre avviare immediatamente passi concreti⁸⁰. Il diritto svizzero dovrebbe essere adeguato analogamente alle disposizioni concernenti il riciclaggio di denaro sporco.⁸¹ La Svizzera dovrebbe elaborare

⁷⁹ LU, GL, SO, BL, AG, TG, VS / CDPE.

⁸⁰ IADAA, SSACA.

⁸¹ PLS.

una nuova legge federale per lottare contro il commercio illecito di beni culturali e gli scavi archeologici abusivi⁸² oppure una legge contro il commercio illecito di beni culturali in grado di offrire una protezione analoga a quella della direttiva UE 93/7, ma applicabile a tutti gli Stati di provenienza.⁸³ La Svizzera potrebbe elaborare un'accordo internazionale attuabile insieme ad altri Paesi che praticano il commercio di oggetti d'arte e ospitano numerosi musei; si tratterebbe di imporre i principi elementari dello Stato di diritto e di limitare il divieto di esportazione a singoli beni culturali d'importanza nazionale eminente.⁸⁴ Infine, si dovrebbe esaminare la possibilità di prorogare il termine di prescrizione del Codice civile da 5 a 30 anni per i beni culturali di importanza nazionale (analogamente alla prescrizione acquisitiva straordinaria).⁸⁵

7. Tavola sinottica delle risposte

La seguente tavola sinottica contiene in forma sintetica le risposte alla domanda concernente la ratifica della Convenzione dell'Unidroit.

<i>Invitati alla consultazione</i>	<i>Totale</i>	<i>Ratifica</i>	
		<i>pro</i>	<i>contro</i>
Cantoni • pro <i>ZH, LU, UR, SZ, OW, NW, GL ZG, FR, SO, BL, SH, AR, AI, SG, GR, AG, TG, TI, VD, VS, NE, JU</i> • contro <i>BE, BS, GE</i>	26	23	3
Partiti • pro <i>PDC, PSS, PES, PSL</i> • contro <i>PRD, UDC, PLS, AdI</i>	8	4	4
Organizzazioni economiche • pro <i>USS, UFPAIP</i> • contro <i>USCI, USAM, UCAPS</i>	5	2	3
Organizzazioni intercomunali e intercantionali	2	2	-
Organizzazioni del commercio d'arte	7	-	7
Organizzazioni culturali	31	25	6
Organizzazioni di cooperazione alla sviluppo	7	7	-
Organizzazioni ecclesiastiche	3	3	-
Organizzazioni femminili	2	2	-
Altri ambienti interessati	7	3	4
Istituzioni, associazioni e persone non interpellate	37	16	21

82 BS.

83 AdI.

84 UDC / USCI, UCAPS.

85 UDC.

Appendice: partecipanti alla procedura di consultazione

1. Cantoni

Tutti

2. Partiti politici

Partito radicale democratico	PRD
Partito democratico cristiano	PDC
Partito socialista svizzero	PSS
Unione democratica di centro	UDC
Partito liberale svizzero	PLS
Anello degli Indipendenti	AdI
Partito ecologista svizzero	PES
Partito svizzero della libertà	PSL

3. Organizzazioni economiche

Unione svizzera di commercio e d'industria (<i>Vorort</i>)	USCI
Unione svizzera delle arti e mestieri	USAM
Unione centrale delle associazioni patronali svizzere	UCAPS
Unione sindacale svizzera	USS
Unione federativa del personale delle amministrazioni e delle imprese pubbliche	UFPAIP

4. Organizzazioni intercomunali

Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione	CDPE
Associazione dei comuni svizzeri	CHGV
Unione delle città svizzere	UCS

5. Organizzazioni del commercio d'arte

<i>International Association of Dealers in Ancient Art</i> (Svizzera)	IADAA
<i>Association des commerçants d'art de la Suisse</i>	ACAS
Sindacato svizzero degli antiquari e dei mercanti d'arte	SSACA
<i>Association des antiquaires et restaurateurs d'art</i>	AASR
<i>Verband Schweizerischer Auktionatoren von Kunst und Kulturgut</i>	AUKTV
Associazione svizzera dei mercanti di monete e di medaglie	ASM
<i>Syndicat de la librairie ancienne et du commerce de l'estampe en Suisse</i>	SLACE

6. Organizzazioni culturali

Associazione per l'archeologia romana in Svizzera	ARS
<i>Groupe de travail pour les recherches pré- et protohistoriques en Suisse</i>	AGUS
<i>Ars Publica</i>	ArPu
<i>Association Hellas et Roma</i>	H&R
<i>Conseil International des Musées (Suisse)</i>	ICOM
<i>Conseil International des Monuments et des Sites (Suisse)</i>	ICOMOS
Società di storia dell'arte in Svizzera	SSAS
<i>L'Oeuvre</i>	OEV
Centro nazionale d'informazione per la conservazione dei beni culturali	NIKE
Commissione nazionale svizzera per l'UNESCO	NSUK
<i>Société suisse d'études africaines</i>	SSEA
Accademia svizzera di scienze morali e sociali	ASSM
<i>Groupe de travail suisse pour l'archéologie médiévale</i>	SAM

Associazione svizzera di archeologia classica	ASAC
Società Svizzera - Asia	SSA
Società svizzera di etnologia	SSE
<i>Société suisse pour l'Etude du Proche-Orient ancien</i>	SSPOA
Società svizzera di preistoria e d'archeologia	SSPA
Società svizzera per le tradizioni popolari	SSTP
Società Svizzera Medio Oriente e Civiltà Islamica	SSMOC
Istituto svizzero di studi d'arte	ISSA
Società svizzera di belle arti	SSBA
Società svizzera di numismatica	SSN
Associazione svizzera di conservazione e restauro	SCR
<i>Association suisse des collectionneurs</i>	ASC
<i>Schweiz.-Liechtensteinische Stiftung für archäologische Forschungen im Ausland</i>	SLSA
Fondazione Pro Helvetia	PH
Associazione dei musei svizzeri	AMS
Associazione svizzera degli archeologi cantonali	AAC
Associazione svizzera degli storici e delle storiche dell'arte	ASSA
Società dei sovrintendenti svizzeri alle belle arti	SSBA
Associazione degli archivisti svizzeri	AAS

7. Organizzazioni di cooperazione allo sviluppo

Gruppo di lavoro Swissaid/ <i>Fastenopfer</i> /Pane per il prossimo/Helvetas/Caritas	AG3
Dichiarazione di Berna	DdB
<i>Hilfswerk der evangelischen Kirchen der Schweiz</i>	HEKS
Incomindios Svizzera	INCIN
Consiglio Missionario Cattolico Svizzero, Friburgo	CMCS
Soccorso operaio svizzero	SOS
<i>Terre des hommes</i> Svizzera, Basilea	tdh

8. Organizzazioni ecclesiastiche

Conferenza dei vescovi svizzeri	CVS
Federazione delle Chiese protestanti della Svizzera	FCPS
Federazione svizzera delle comunità israelite	FSCI

9. Organizzazioni femminili

Arbeitsgemeinschaft unabhängiger Frauen	AUF
Organisation für die Sache der Frau	OFRA

10. Altri ambienti interessati

Comunità di lavoro delle fiere svizzere, Grand-Saconnex	CFS
Centre du droit de l'art, Ginevra	CDA
Giuristi e giuriste democratici svizzeri	GDS
Associazione svizzera dei banchieri	ASB
Associazione Svizzera dei Magistrati	ASM
Federazione svizzera dei notai	FSN
Istituto svizzero di diritto comparato, Losanna	ISDC
Suisseculture, Berna	SC

11. Istituzioni, associazioni e persone che hanno risposto spontaneamente

Fondazione Abegg, Riggisberg (BE)	ABS
<i>Ägyptologie-Forum</i> , Zurigo	ÄgyFor
Seminario di egittologia dell'Università di Basilea	ÄgySemUB
<i>Archäologie- und Kantonsmuseum</i> , Liestal	KantMusBL
Istituto di archeologia dell'Università di Zurigo	ArchInUZ

<i>Basler Mission</i> , Basilea	BM
Museo di storia, Berna	HiMusBE
Bloch, Françoise, Libraire, St-Prex	Bloch
Caviglia, Enrico, Antiquariato, Lugano	Caviglia
Christie's (International) S.A., Ginevra	Christie's
Donati, Pino e Stefano, Arte Classica, Lugano	Donati
Ernst, Richard, prof. dott., Winterthur	Ernst
Fondazione Thyssen-Bornemisza, Lugano-Castagnola	FTyBo
Friedli, Georg, RA, Berna	Friedli
Gaiser, Antje, lic. iur., Basilea	Gaiser
Galerie Khnoum, Ginevra	Khnoum
<i>Gesellschaft der Freunde eines Schweizerischen Orient-Museums</i> , Forch	GOM
Gruppo Archeologia Ticino	GAT
Seminario di storia dell'Università di Zurigo (progetto di ricerca Paphos)	HiSemUZ
Horstmann, Udo, Zugo	Horstmann
Jeangros, R. A., Berna	Jeangros
Museo ebraico della Svizzera	JMS
Kunst- und Antiquitätenmesse AG, Basilea	KAM
Kunstmuseum Winterthur	KMW
Museo cantonale di archeologia e di storia, Losanna	MusCantVD
Museo Schwab, Bienne	MusSB
<i>Öffentliche Kunstsammlung Basel</i>	ÖKB
<i>Römermuseum</i> , Augst	RMusA
<i>Sammlung für Völkerkunde</i> , San Gallo	SVöK
<i>Schweiz. Archäologische Schule in Griechenland</i> , Università di Losanna	SASG
Schwitler, Mark, RA, dott. iur., Berikon	Schwitler
Sotheby's S.A., Ginevra	Sotheby's
<i>Stiftung für ein schweizerisches Orientmuseum</i> , Basilea	SSOM
TEFAF, Basilea	TEFAF
<i>Völkerkundemuseum</i> , Università di Zurigo	VöMusUZ
<i>Zürcher Antiquitäten Messe</i>	ZAM