



Procedura di consultazione concernente

# **l'approvazione della Convenzione dell'UNESCO sulla protezione del patrimo- nio culturale subacqueo**

Rapporto sui risultati della consultazione

30.07.2018

## Indice

<b>1</b>	<b>Situazione iniziale</b> .....	<b><u>33</u></b>
<b>2</b>	<b>Oggetto della consultazione</b> .....	<b><u>33</u></b>
<b>3</b>	<b>Procedura di consultazione</b> .....	<b><u>44</u></b>
<b>4</b>	<b>Risultati</b> .....	<b><u>44</u></b>
<b>4.1</b>	<b>Sintesi</b> .....	<b><u>44</u></b>
<b>4.2</b>	<b>Contenuti importanti dei pareri</b> .....	<b><u>55</u></b>
4.2.1	Cantoni.....	<u>55</u>
4.2.2	Partiti politici.....	<u>66</u>
4.2.3	Associazioni mantello dei Comuni, delle città e delle regioni di montagna .....	<u>66</u>
4.2.4	Associazioni mantello dell'economia .....	<u>66</u>
4.2.5	Organizzazioni, associazioni e istituzioni di ricerca nell'ambito dell'archeologia e del patrimonio culturale.....	<u>66</u>
<b>5</b>	<b>Elenco dei partecipanti alla consultazione</b> .....	<b><u>88</u></b>

## 1 Situazione iniziale

La Convenzione dell'UNESCO sulla protezione del patrimonio culturale subacqueo punta a impedire il saccheggio e lo sfruttamento del patrimonio culturale subacqueo, fenomeni in forte crescita a livello mondiale. È stata approvata nel 2001 dall'Assemblea generale dell'UNESCO ed è entrata in vigore nel 2009. Sinora è stata ratificata da 60 Stati.

Il Consiglio federale ne incoraggia la ratifica in occasione dell'Anno del patrimonio culturale 2018.

## 2 Oggetto della consultazione

Una parte considerevole del patrimonio culturale dell'umanità si trova sotto la superficie dell'acqua. In Svizzera rientrano in questa categoria gli universalmente noti insediamenti palafitticoli, inseriti dal 2011 nel Patrimonio mondiale dell'UNESCO «Siti palafitticoli preistorici nell'arco alpino». Negli oceani si stima esistano circa 3 milioni di siti. Tale Convenzione costituisce uno strumento efficace per impedire il saccheggio e lo sfruttamento del patrimonio culturale subacqueo, fenomeni in forte crescita a livello mondiale. Fissa obiettivi generali di protezione, predispone un sistema di cooperazione internazionale e introduce regole per il lavoro pratico subacqueo. Benché sia applicabile a tutte le acque, è rivolta un'attenzione particolare alla protezione del patrimonio culturale nei mari.

La Convenzione concretizza la protezione del patrimonio culturale subacqueo rinvenuto nei mari, esplicitamente prevista dalla Convenzione sul diritto del mare, e ne disciplina l'attuazione. Per la prima volta, per le zone di alto mare vengono così stabilite regole specifiche e vincolanti di diritto internazionale riguardanti il trattamento del patrimonio culturale subacqueo, che consentono di intervenire concretamente in caso di minaccia.

L'adesione è importante anche per la Svizzera, priva di sbocchi sul mare. Riguardo al patrimonio culturale presente negli oceani, il Paese deve assicurare che le imbarcazioni battenti bandiera svizzera non lo pregiudichino e ne segnalino eventuali ritrovamenti. Ciò richiede una modifica della legge federale del 23 settembre 1953<sup>1</sup> sulla navigazione marittima sotto bandiera svizzera. All'interno del suo territorio la Svizzera è inoltre tenuta a impedire il commercio di oggetti acquisiti in violazione delle disposizioni della Convenzione. Tale obbligo può essere adempiuto modificando la legge del 20 giugno 2003<sup>2</sup> sul trasferimento dei beni culturali (LTBC).

Quale Stato contraente, la Svizzera garantisce inoltre la gestione responsabile e cauta del patrimonio culturale subacqueo situato nelle sue acque interne. Ciò non implica una necessità d'intervento immediata per il Paese poiché i reperti archeologici sommersi in territorio nazionale sono già sufficientemente tutelati dalle legislazioni federale e cantonali in vigore.

In veste di Stato contraente, la Svizzera si impegna altresì a condividere le informazioni relative al patrimonio culturale subacqueo con gli altri Stati contraenti e con l'UNESCO, a sensibilizzare il pubblico rispetto al valore di tale patrimonio e, nei limiti delle sue possibilità, a promuovere una formazione specializzata in materia di archeologia subacquea. Il saccheggio di siti del patrimonio culturale subacqueo e il commercio illecito dei relativi reperti sono in crescita. La Convenzione combatte fermamente questi fenomeni. Aderendoci, la Svizzera potrebbe incrementare i suoi sforzi contro il trasferimento illecito di beni culturali e sostenere la comunità internazionale nella lotta contro le organizzazioni criminali dimostrando di non essere una piattaforma per il commercio illecito.

Le basi istituzionali e giuridiche associate agli strumenti attuativi federali e cantonali prendono già ampiamente in considerazione le esigenze della Convenzione e richiedono soltanto ridotte modifiche normative alla LTBC e alla legge federale sulla navigazione marittima sotto bandiera svizzera. L'adesione

---

<sup>1</sup> RS 747.30

<sup>2</sup> RS 444.1

alla Convenzione non comporta un immediato fabbisogno aggiuntivo di risorse.

### 3 Procedura di consultazione

La Convenzione contiene disposizioni definite importanti ai sensi dell'articolo 164 capoverso 1 Cost. dal momento che la loro attuazione in Svizzera deve avvenire o è già avvenuta nell'ambito di un quadro normativo formale. L'adesione richiede inoltre la modifica del diritto vigente, specificatamente della LTBC e della legge federale sulla navigazione marittima sotto bandiera svizzera. Per questi motivi, il decreto di approvazione sottostà a referendum facoltativo per i trattati internazionali ai sensi dell'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost. Ai sensi dell'articolo 3 capoverso 1 lettera c della legge federale del 18 marzo 2005 sulla procedura di consultazione (LCo; RS 172.061) è stata quindi indetta una procedura di consultazione.

Su incarico del Consiglio federale, l'8 novembre 2017 il Dipartimento federale dell'interno (DFI) ha indetto la procedura di consultazione sulla ratifica della Convenzione dell'UNESCO sulla protezione del patrimonio culturale subacqueo.

Sono stati invitati a esprimere un parere 91 destinatari: i Cantoni, i partiti politici, le associazioni mantello dei Comuni, delle città e delle regioni di montagna, le associazioni mantello dell'economia e le organizzazioni e associazioni negli ambiti del patrimonio culturale, del commercio d'arte e della navigazione. Entro il 14 marzo 2018, data di scadenza della procedura di consultazione, sono pervenuti 46 pareri (di cui tre spontanei). I Cantoni NW e OW nonché due associazioni hanno esplicitamente rinunciato a esprimere un parere.

## 4 Risultati

### 4.1 Sintesi

Ratifica della Convenzione dell'UNESCO sulla protezione del patrimonio culturale subacqueo	Invitati	Pareri	Approvazione	Approvazione con riserve	Respingimento
Cantoni	27	24	20	3	1
Partiti politici	13	5	4	-	1
Associazioni mantello dei Comuni, delle città e delle regioni di montagna	3	1	1	-	-
Associazioni mantello dell'economia	8	2	-	-	2
Organizzazioni, associazioni e istituzioni di ricerca nell'ambito dell'archeologia e del patrimonio culturale	40	14	14	-	0
<b>Totale pareri</b>	<b>91</b>	<b>46</b>	<b>39</b>	<b>3</b>	<b>4</b>

La grande maggioranza dei 46 partecipanti alla consultazione è fortemente favorevole alla ratifica della Convenzione sulla protezione del patrimonio culturale subacqueo da parte della Svizzera: 39 partecipanti auspicano l'approvazione della Convenzione, 3 la approvano a determinate condizioni e 4 sono contrari al progetto.

Ad eccezione del Cantone SZ, gli altri Cantoni accolgono positivamente obiettivi, punti essenziali e contenuti della Convenzione e si dichiarano favorevoli alla ratifica. I Cantoni FR, NE e VS ritengono che ciò sia possibile soltanto qualora la Confederazione preveda mezzi supplementari.

Il PPD, il PLR, i Verdi e il PSS accolgono il progetto, mentre l'UDC respinge esplicitamente la ratifica.

L'Unione delle città svizzere sostiene l'adesione della Svizzera alla Convenzione, mentre entrambe le associazioni economiche (Centre patronal e usam) sono contrarie alla ratifica.

Gli altri pareri dalle cerchie interessate provengono da organizzazioni, associazioni e istituzioni di ricerca in ambito archeologico e/o del patrimonio culturale. Tutti sottolineano la grande importanza della Convenzione e sono favorevoli alla ratifica.

## **4.2 Contenuti importanti dei pareri**

### **4.2.1 Cantoni**

Eccetto il Cantone SZ, tutti gli altri ritengono che la Convenzione sulla protezione del patrimonio culturale subacqueo sia un importante strumento per la conservazione dei beni culturali. Fanno presente che la ratifica rafforzerebbe il prestigio internazionale della Svizzera nella cura del suo patrimonio culturale archeologico subacqueo, darebbe impulso a misure di conservazione innovative, garantirebbe standard riconosciuti internazionalmente e permetterebbe di combattere fermamente il commercio illecito di oggetti. Accolgono favorevolmente le modifiche proposte alla LTBC e alla legge federale sulla navigazione marittima sotto bandiera svizzera ribadendo che anche la protezione del patrimonio culturale subacqueo nelle acque interne costituisce un importante aspetto della Convenzione.

In riferimento al territorio svizzero condividono l'opinione del Consiglio federale secondo cui la ratifica non richiederebbe interventi legislativi e la protezione giuridica del patrimonio culturale subacqueo potrebbe essere garantita servendosi degli strumenti esistenti.

I Cantoni AG, AI, AR, BE, BL, BS, GE, GL, GR, JU, LU, SG, SH, SO, TG, TI, UR, VD, ZG, ZH consigliano l'adesione alla Convenzione senza riserve.

In qualità di membri della Conferenza internazionale del Lago di Costanza, i Cantoni AR e TG auspicano grazie alla Convenzione un migliore coordinamento delle misure di protezione nel Lago di Costanza.

Il Cantone BS chiede che in relazione alle modifiche previste alla legge federale sulla navigazione marittima sotto bandiera svizzera siano fornite ulteriori informazioni per l'attuazione dell'obbligo di notifica e delle sanzioni così come per la formazione dei capitani e dell'equipaggio.

Il Cantone VD invita le autorità federali a vegliare affinché la Convenzione possa effettivamente essere attuata ricorrendo a normative, processi e risorse esistenti. Lamenta inoltre la mancanza di informazioni da parte del Consiglio federale sulla natura e le modalità della collaborazione internazionale nell'ambito della formazione di specialisti e aggiunge che spetterà alla Confederazione introdurre, in collaborazione con i Cantoni e con gli Stati firmatari, una formazione specifica in archeologia subacquea.

Anche i Cantoni FR, NE e VS sostengono gli obiettivi perseguiti dalla Convenzione. Contrariamente alla valutazione del Consiglio federale sono però convinti che sarà possibile raggiungerli soltanto se la Confederazione metterà a disposizione notevoli mezzi supplementari per le misure dei Cantoni di pro-

tezione e conservazione e per la formazione di specialisti. Sostengono che in passato la Confederazione ha ripetutamente stipulato accordi internazionali la cui attuazione è stata demandata ai Cantoni senza prevedere una compensazione. Un fatto che in questo caso non sarebbe accettabile. La ratifica andrebbe quindi sostenuta soltanto se alimentata da mezzi federali corrispondenti.

Inoltre il Cantone FR fa presente che andrebbero previste ulteriori modifiche alla legge federale sulla navigazione marittima, quali ad esempio limitazioni e divieti preventivi all'ancoraggio o alla natazione nelle zone protette.

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

#### **4.2.2 Partiti politici**

I Verdi e il PSS sostengono con enfasi la ratifica della Convenzione. Il PSS sostiene che questo documento permetterà una protezione efficace del patrimonio culturale subacqueo da pregiudizi, distruzioni e saccheggi. Considera ugualmente importante il ricorso a misure di protezione promosse dal Consiglio federale sia negli oceani sia nelle acque interne della Svizzera. Consiglia inoltre di approfittare della ratifica come un'opportunità per sensibilizzare il grande pubblico.

Anche il PPD e il PLR sono favorevoli agli sforzi internazionali perseguiti dalla Convenzione di protezione del patrimonio culturale subacqueo e alle modifiche alla legge federale sulla navigazione marittima sotto bandiera svizzera e alla LTBC. Il PPD aggiunge che l'attuazione in Svizzera deve assolutamente avvenire ricorrendo alla prassi giuridica e alle risorse esistenti.

L'UDC respinge la ratifica della Convenzione considerando che ciò significherebbe soltanto recepire disposizioni e regolamentazioni internazionali senza un'utilità visibile ma con palesi costi supplementari per la Svizzera. Per un piccolo paese privo di sbocchi sul mare sarebbe assurdo considerare utile una Convenzione sulla protezione del patrimonio culturale subacqueo. Proteggere siti e oggetti sul fondo degli oceani non sarebbe un compito prioritario della Confederazione.

#### **4.2.3 Associazioni mantello dei Comuni, delle città e delle regioni di montagna**

L'Unione delle città svizzere sostiene di principio la Convenzione e rinvia al parere del Cantone BS.

#### **4.2.4 Associazioni mantello dell'economia**

Centre patronal e Unione svizzera delle arti e mestieri si oppongono alla ratifica e alle conseguenti modifiche alla legge federale sulla navigazione marittima sotto bandiera svizzera e alla LTBC. Essendo un paese senza sbocco sul mare, alla Svizzera non spetterebbero diritti sovrani su zone marittime e quindi in questo ambito la Convenzione sarebbe priva di rilevanza. Per quanto riguarda le acque interne, il diritto federale e cantonale del Paese offre già oggi una protezione sufficiente.

#### **4.2.5 Organizzazioni, associazioni e istituzioni di ricerca nell'ambito dell'archeologia e del patrimonio culturale**

Le organizzazioni, le associazioni e le istituzioni di ricerca sottolineano all'unisono l'elevata importanza della Convenzione in particolare anche per la Svizzera, priva di sbocchi sul mare, e sono favorevoli alla ratifica. Spiegano che anche nel nostro Paese il patrimonio culturale subacqueo sarebbe sempre più minacciato a causa dello sfruttamento delle acque, in particolare per attività nel tempo libero. Dall'adesione della Svizzera auspicano una valorizzazione del patrimonio culturale subacqueo, un atto di assunzione di responsabilità a livello internazionale da parte del Paese e un rafforzamento della ricerca nell'archeologia subacquea. Considerano pertinenti le modifiche previste alla LTBC e alla legge federale sulla navigazione marittima sotto bandiera svizzera.

Alliance Patrimoine e NIKE prevedono impulsi positivi al coordinamento delle misure di protezione presso il Lago di Costanza.

La Commissione federale per la protezione della natura e del paesaggio aggiunge che l'adesione alla Convenzione sarebbe anche nell'interesse della conservazione intatta dello straordinario valore storico-culturale degli oggetti dell'Inventario federale dei paesaggi, siti e monumenti naturali (IFP) d'importanza nazionale.

La Commissione svizzera per l'UNESCO assicura che dopo la ratifica contribuirà a sensibilizzare il grande pubblico con i mezzi a sua disposizione.

Archeologia Svizzera e l'Associazione per l'archeologia romana in Svizzera sostengono che tuttora non tutti i Cantoni hanno recepito in maniera soddisfacente nella loro legislazione la Convenzione europea per la salvaguardia del patrimonio archeologico (RS 0.440.5), ratificata dalla Svizzera nel 1996. Ratificando la Convenzione sulla protezione del patrimonio culturale subacqueo si formalizzerebbe ancora di più questa necessità di intervento. Le due associazioni esortano la Confederazione a esigere sistematicamente di attuare a tutti i livelli gli obblighi derivanti dalla Convenzione.

## 5 Elenco dei partecipanti alla consultazione

	<b>Cantoni</b>
ZH	Cantone di Zurigo
BE	Cantone di Berna
LU	Cantone di Lucerna
UR	Cantone di Uri
SZ	Cantone di Svitto
GL	Cantone di Glarona
ZG	Cantone di Zugo
FR	Cantone di Friburgo
SO	Cantone di Soletta
BS	Cantone di Basilea Città
BL	Cantone di Basilea Campagna
SH	Cantone di Sciaffusa
AR	Cantone di Appenzello Esterno
AI	Cantone di Appenzello Interno
SG	Cantone di San Gallo
GR	Cantone dei Grigioni
AG	Cantone di Argovia
TG	Cantone di Turgovia
TI	Cantone Ticino
VD	Cantone di Vaud
VS	Cantone del Vallese
NE	Cantone di Neuchâtel
GE	Cantone di Ginevra
JU	Cantone del Giura

	<b>Partiti politici</b>
PPD	Partito popolare democratico
PLR	I Liberali Radicali
UDC	Unione Democratica di Centro
PSS	Partito socialista svizzero
PES	Les Verts vaudois



	<b>Associazioni mantello dei Comuni, delle città e delle regioni di montagna</b>
UCS	Unione delle città svizzere

	<b>Associazioni mantello dell'economia</b>
CP	Centre patronal
usam	Unione svizzera delle arti e mestieri

	<b>Organizzazioni e associazioni nell'ambito del patrimonio culturale</b>
AP	Alliance Patrimoine
ARS	Associazione per l'archeologia romana in Svizzera
AS	Archeologia Svizzera
ASC	Associazione svizzera dei castelli
CFMS	Commissione federale dei monumenti storici
CFNP	Commissione federale per la protezione della natura e del paesaggio
CSU	Commissione svizzera per l'UNESCO
GSU	Gesellschaft für Schweizer Unterwasserarchäologie
ICOMOS	ICOMOS Svizzera
NIKE	Centro nazionale d'informazione sul patrimonio culturale
SHS	Heimatschutz Svizzera
SLSA	Schweizerisch-Liechtensteinische Stiftung für archäologische Forschungen im Ausland
	Università di Berna, istituto di scienze archeologiche
	Università di Ginevra, facoltà di diritto