



18.xxx

## Messaggio

**concernente l'approvazione della Convenzione sulla protezione del patrimonio culturale subacqueo e la relativa trasposizione (modifica della legge sul trasferimento dei beni culturali e della legge federale sulla navigazione marittima sotto bandiera svizzera)**

del 30 novembre 2018

---

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di decreto federale che approva e traspone nel diritto svizzero la Convenzione sulla protezione del patrimonio culturale subacqueo (disegno di modifica della legge sul trasferimento dei beni culturali e della legge federale sulla navigazione marittima sotto bandiera svizzera).

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

...

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Alain Berset

Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

---

## Compendio

*La Convenzione dell'UNESCO del 2 novembre 2001 sulla protezione del patrimonio culturale subacqueo costituisce uno strumento efficace per impedire il saccheggio e lo sfruttamento del patrimonio culturale subacqueo, fenomeni in forte crescita a livello mondiale, e garantirne la salvaguardia. 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 alla Convenzione non comporta un immediato fabbisogno aggiuntivo di risorse.*

### *Situazione iniziale*

*I mari e le acque interne ospitano innumerevoli testimonianze della storia dell'umanità quali paesaggi rurali, insediamenti, reperti di natura religiosa, impianti portuali e relitti di navi sommersi.*

*Questo lascito rappresenta un patrimonio culturale di grande valore, che nei limiti del possibile va conservato e trasmesso integro alle generazioni future. Saccheggi e nuove forme di sfruttamento economico costituiscono però una minaccia crescente. Per quanto riguarda i mari, sussiste poi un vuoto giuridico: al di fuori delle zone in prossimità delle coste, sotto la giurisdizione dei rispettivi Stati litoranei, finora manca una protezione legale efficace.*

*Alla luce di queste circostanze, nel 2001 l'UNESCO ha elaborato una Convenzione sulla protezione del patrimonio culturale subacqueo, in vigore dall'ottobre 2009. Finora vi hanno aderito 60 Stati, tra cui Belgio, Francia, Italia, Portogallo e Spagna.*

*Una ratifica da parte della Svizzera valorizzerebbe e amplirebbe la collaborazione istituzionale internazionale nell'ambito del patrimonio culturale. La Svizzera dimostrerebbe inoltre di attribuire grande importanza alla tutela del retaggio archeologico e alla lotta contro il commercio illegale.*

### *Contenuto del disegno*

*La Convenzione concretizza la protezione del patrimonio culturale subacqueo rinvenuto nei mari, esplicitamente prevista dalla Convenzione delle Nazioni Unite 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 per quanto riguarda il patrimonio culturale subacqueo, che consentono di intervenire concretamente in caso di minaccia.*

*La ratifica della Convenzione sulla protezione del patrimonio culturale subacqueo è importante anche per la Svizzera, priva di sbocchi sul mare. Per quanto concerne il patrimonio culturale presente nei mari del mondo, la Svizzera deve assicurare che le imbarcazioni battenti bandiera svizzera non lo pregiudichino e segnalino eventuali*

---

ritrovamenti. Ciò richiede una modifica della legge federale sulla navigazione marittima sotto bandiera svizzera.

All'interno del proprio territorio, la Svizzera è inoltre tenuta a impedire il commercio di oggetti acquisiti in violazione delle disposizioni della Convenzione. Tale obbligo può essere adempiuto mediante una modifica della legge sul trasferimento dei beni culturali.

In veste di Stato contraente, la Svizzera garantisce che il patrimonio culturale subacqueo situato nelle proprie acque interne sia gestito in maniera responsabile e con cautela. Ciò non implica una necessità d'intervento immediata per la Svizzera, poiché i reperti archeologici sommersi in territorio nazionale sono già sufficientemente tutelati dalla legislazione federale e cantonale in vigore.

Quale Stato contraente, la Svizzera s'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. Ratificandola, la Svizzera rafforzerebbe il proprio impegno contro il trasferimento illegale di beni culturali e sosterrrebbe la comunità internazionale nella lotta contro le organizzazioni criminali dimostrando di non essere una piattaforma per commerci illegali.

---

# Messaggio

## 1 Punti essenziali della Convenzione

### 1.1 Situazione iniziale

Una parte considerevole del patrimonio culturale dell'umanità si trova sotto la superficie dell'acqua. In Svizzera rientrano in questa categoria da un lato gli insediamenti palafitticoli del Neolitico e dell'Età del bronzo, inseriti dal 2011 nel Patrimonio mondiale dell'UNESCO «Siti palafitticoli preistorici nell'arco alpino», e dall'altro numerosi altri siti in laghi, fiumi, sorgenti e paludi che celano abitati preistorici, romani, medievali e di epoca moderna, reperti di natura religiosa, impianti portuali, ponti, barche, navi e molto altro. Nei mari del mondo, si stima l'esistenza di circa 3 milioni di siti<sup>1</sup>.

Il patrimonio culturale sommerso è un bene prezioso, che riflette secoli se non addirittura millenni di storia dell'umanità. Il fatto che i reperti siano immersi nell'acqua può ripercuotersi positivamente sul loro stato di conservazione: in particolare i materiali organici come i tessili e il legno si deteriorano molto meno che sulla terraferma.

Oggi però la sopravvivenza e l'integrità del patrimonio culturale subacqueo sono sempre più minacciate dall'aumento costante dello sfruttamento economico delle aree litoranee e delle acque. Il progresso tecnologico ha inoltre facilitato enormemente la localizzazione e il recupero di reperti preziosi situati sott'acqua.

Anche le gravi lacune nella protezione giuridica rappresentano un pericolo per le vestigia conservate nei mari del mondo. Visto che la giurisdizione statale sulle acque è limitata al di là del mare territoriale e del tutto assente in alto mare, manca un'autorità sovrana in grado di imporre una protezione. Per le aree marine in prossimità delle coste soggette alla sovranità (graduata) degli Stati litoranei spesso non esiste una legislazione nazionale in grado di offrire una sufficiente tutela.

Date queste circostanze, solo un accordo internazionale vincolante per gli Stati può garantire una protezione efficace del patrimonio culturale subacqueo da pregiudizi, distruzioni e saccheggi. Un tale accordo deve in particolare obbligare gli Stati membri a vietare alle navi sotto la loro bandiera e ai propri cittadini di pregiudicare tale patrimonio. L'UNESCO ha elaborato una siffatta Convenzione, poi conclusa il 2 novembre 2001 ed entrata in vigore il 2 gennaio 2009 per gli Stati che vi avevano fino ad allora aderito. Con il presente messaggio vi proponiamo di ratificare la suddetta Convenzione.

### 1.2 Svolgimento dei negoziati

Già da lungo tempo la protezione del patrimonio archeologico subacqueo figura tra gli obiettivi delle Nazioni Unite. Nel 1956 l'UNESCO emanò una raccomandazione

<sup>1</sup> Dati ufficiosi del Segretariato generale dell'UNESCO.

(«London Convention») che definiva i principi internazionali da applicare in materia di scavi archeologici, principi che si estendevano a tutto il territorio degli Stati membri, incluse le acque costiere. Negli anni Settanta e Ottanta anche il Consiglio d'Europa si adoperò per rafforzare la protezione del patrimonio culturale subacqueo. Il progetto di accordo europeo in materia presentato nel 1985 non ebbe però successo.

Dopo decenni di lavori le Nazioni Unite adottarono la Convenzione del 10 dicembre 1982<sup>2</sup> sul diritto del mare. Due articoli (art. 149 e 303) affrontano anche la questione della protezione del patrimonio culturale subacqueo, in modo però molto generico e poco incisivo.

L'evidente assenza di una tutela efficace del patrimonio culturale subacqueo indusse in seguito l'International Law Association (ILA; Association de Droit International) ad abbozzare un accordo internazionale in materia. Parallelamente il Consiglio d'Europa intensificò i suoi sforzi nell'ambito dell'archeologia e adottò la Convenzione europea del 16 gennaio 1992<sup>3</sup> per la salvaguardia del patrimonio archeologico. Tale Convenzione influenzò a sua volta i lavori dell'ILA, che approvò il proprio progetto di Convenzione nel 1994 e lo trasmise all'UNESCO.

Nello stesso periodo, un gruppo di lavoro del Consiglio internazionale dei monumenti e dei siti (ICOMOS) definì delle regole per il trattamento e la conservazione a regola d'arte del patrimonio archeologico subacqueo. Tali regole confluirono nella Carta internazionale sulla protezione e la gestione del patrimonio culturale subacqueo<sup>4</sup>, approvata dall'Assemblea generale dell'ICOMOS nell'autunno del 1996.

Nel 1997 l'Assemblea generale dell'UNESCO stabilì che la protezione del patrimonio culturale subacqueo doveva essere regolamentata a livello sovranazionale mediante un accordo; il Direttore generale fu incaricato di preparare una bozza e di farla esaminare da un comitato di esperti. In seguito l'UNESCO elaborò un progetto basato su quello dell'ILA del 1994. Dopo approfondite discussioni e modifiche tra il 1998 e il 2001, il 2 novembre 2001 l'Assemblea generale dell'UNESCO adottò la Convenzione con 88 voti favorevoli, 4 contrari e 15 astensioni. La Convenzione è entrata in vigore nel 2009 con l'adesione del ventesimo Stato.

### 1.3 Risultato dei negoziati

Con la Convenzione del 2001, l'UNESCO è riuscita a creare uno strumento efficace per la protezione del patrimonio culturale subacqueo. Malgrado i dubbi iniziali sull'adesione di un numero sufficiente di Stati per garantirne l'entrata in vigore, in breve tempo ha riscosso un vasto consenso, tanto che gli Stati contraenti sono ben 60: Albania, Algeria, Antigua e Barbuda, Arabia Saudita, Argentina, Bahrein, Barbados, Belgio, Benin, Bolivia, Bosnia e Erzegovina, Bulgaria, Cambogia, Costa Rica, Croazia, Cuba, Ecuador, Egitto, Francia, Gabon, Ghana, Giamaica, Giordania,

<sup>2</sup> RS 0.747.305.15

<sup>3</sup> RS 0.440.5

<sup>4</sup> Le Regole della Carta sono state in seguito riprese in forma pressoché invariata nell'allegato della Convenzione del 2001.

Grenada, Guatemala, Guinea-Bissau, Guyana, Haiti, Honduras, Iran, Italia, Kuwait, Libano, Libia, Lituania, Madagascar, Marocco, Messico, Micronesia, Montenegro, Namibia, Nigeria, Palestina, Panama, Paraguay, Portogallo, Repubblica democratica del Congo, Romania, Saint Kitts e Nevis, Saint Lucia, Saint Vincent e Grenadine, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Sudafrica, Togo, Trinidad e Tobago, Tunisia, Ucraina e Ungheria<sup>5</sup>.

Il timore degli Stati che nel 2001 avevano votato contro la Convenzione o si erano astenuti, ossia che la Convenzione sarebbe entrata in conflitto con la Convenzione sul diritto del mare e avrebbe relegato in secondo piano le sue disposizioni, appare oggi ingiustificato. La Francia ad esempio ha aderito alla Convenzione nel 2013 dopo averla osteggiata nel 2001. Altri Stati inizialmente critici come la Germania e il Regno Unito stanno inoltre preparando l'adesione. Già oggi la Convenzione produce effetti tali per cui essa non può più essere ignorata dagli Stati ancora rimasti in disparte.

#### **1.4 Sintesi del contenuto della Convenzione**

La Convenzione comprende un preambolo, 35 articoli e un allegato sotto forma di «Regole concernenti gli interventi sul patrimonio culturale subacqueo», che come stabilito dall'articolo 33 della Convenzione sono parte integrante di quest'ultima.

La Convenzione non è direttamente applicabile. Gli Stati contraenti devono provvedere affinché la propria legislazione ottemperi ai relativi obblighi.

L'articolo 1 contiene le definizioni. Il patrimonio culturale subacqueo, oggetto della Convenzione, è definito in senso molto ampio includendo in linea di principio tutte le tracce di esistenza umana sommerse da almeno 100 anni. L'articolo 2 stabilisce due principi fondamentali per la gestione di questo patrimonio: nei limiti del possibile, i beni devono essere conservati e protetti nel luogo in cui si trovano; il loro sfruttamento commerciale è vietato.

Gli articoli 7–12 stabiliscono le diverse competenze e le disposizioni operative per gli Stati contraenti per quanto riguarda le acque costiere e l'alto mare.

Negli articoli 14–21 sono elencati gli obblighi generali per gli Stati contraenti. Gli Stati sono tenuti a impedire l'ingresso sul loro territorio e il commercio di elementi del patrimonio culturale subacqueo illecitamente acquisiti nonché la distruzione o il danneggiamento di tale patrimonio da parte dei propri cittadini o di navi battenti la loro bandiera. Inoltre devono imporre sanzioni per qualsiasi violazione delle misure adottate al fine di attuare la Convenzione e prevedere la possibilità del sequestro dei beni culturali acquisiti in modo illecito. Tra gli ulteriori obblighi degli Stati contraenti figurano la condivisione delle informazioni, l'adozione di misure per sensibilizzare il pubblico e la promozione della formazione in materia di archeologia subacquea.

Le restanti disposizioni riguardano questioni organizzative, le procedure di ratifica e gli emendamenti alla Convenzione.

<sup>5</sup> Stato: 10.07.2018

La Convenzione può essere denunciata (art. 32).

## 1.5 Valutazione

La Convenzione costituisce uno strumento efficace per impedire il saccheggio e lo sfruttamento del patrimonio culturale subacqueo, fenomeni in forte crescita a livello mondiale, e garantirne la salvaguardia. Essa colma una lacuna per quanto concerne gli strumenti a disposizione dell'UNESCO per tutelare il patrimonio culturale e si è affermata come importante punto di riferimento per il diritto internazionale in materia di archeologia subacquea. Benché sia applicabile a tutte le acque, la Convenzione rivolge un'attenzione particolare alla protezione del patrimonio culturale nei mari.

La Convenzione concretizza la protezione del patrimonio culturale 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 relative al patrimonio culturale subacqueo, che consentono di intervenire concretamente in caso di minaccia.

Quale Paese privo di sbocchi sul mare, la Svizzera è interessata dalla Convenzione a un duplice livello: sul piano nazionale in relazione al patrimonio culturale subacqueo nei propri laghi, fiumi, paludi e sorgenti, sul piano internazionale per quanto riguarda le imbarcazioni sotto bandiera svizzera che navigano nelle acque nonché il ruolo della Svizzera nel commercio internazionale di beni culturali.

Nel campo dello studio e della conservazione di oggetti sommersi, la Svizzera è molto rinomata a livello internazionale. Collaborando già oggi con l'estero in varie forme (p. es. nel quadro dello *Swiss Coordination Group* per quanto concerne il Patrimonio mondiale transnazionale seriale dei «Siti palafitticoli preistorici dell'arco alpino» o in quello dei Congressi internazionali di archeologia subacquea IKUWA organizzati periodicamente), è in grado di fornire un contributo sostanziale al dibattito scientifico internazionale, all'elaborazione di buone pratiche e in materia di governance. Nel contempo, dallo scambio istituzionalizzato nel contesto della Convenzione è lecito attendersi importanti impulsi per la ricerca, le innovazioni concernenti le misure di conservazione e il coordinamento in Svizzera. Una ratifica consentirebbe di confermare e rafforzare l'impegno e il prestigio della ricerca svizzera in quest'ambito a livello internazionale. Il patrimonio culturale necessita di essere tutelato non solo nei mari del mondo, ma anche nelle acque interne. Sotto gli auspici della Convenzione, la Svizzera potrebbe concludere accordi bilaterali o multilaterali a livello regionale riguardanti la gestione del patrimonio culturale subacqueo nei propri laghi di frontiera.

Sul piano nazionale, una ratifica potrebbe altresì favorire la sensibilizzazione di un vasto pubblico in merito alla vulnerabilità dei beni culturali sommersi e alla loro importanza per la società odierna. Anche in Svizzera i siti subacquei sono sempre più minacciati, e pertanto si rendono sempre più necessarie delle misure di sensibilizzazione.

A livello internazionale, una ratifica della Convenzione testimonierebbe che la Svizzera è pronta ad assumersi le proprie responsabilità per quanto concerne il

patrimonio culturale dell'umanità e a impegnarsi attivamente in favore della sua protezione, dello sviluppo di strategie di conservazione sostenibili, dell'affermazione di standard internazionali e della cooperazione multilaterale. La Svizzera sostiene attivamente la politica di tutela del patrimonio culturale perseguita dall'UNESCO, di cui ha finora sottoscritto tutte le Convenzioni in materia. Per giunta collabora all'attuazione dell'Agenda 2030 per uno sviluppo sostenibile, adottata dall'ONU nel 2015. L'obiettivo 11.4 dell'Agenda prevede di potenziare gli sforzi per proteggere e salvaguardare il patrimonio culturale del mondo. Una ratifica della Convenzione sulla protezione del patrimonio culturale subacqueo darebbe seguito in maniera coerente a questa politica ed è in linea con i nostri obiettivi di politica estera.

Il saccheggio di siti del patrimonio culturale subacqueo e il commercio illecito dei relativi reperti sono in crescita. La Convenzione combatte fermamente questi fenomeni. Ratificandola, la Svizzera rafforzerebbe il proprio impegno contro il trasferimento illegale di beni culturali e sosterebbe la comunità internazionale nella lotta contro le organizzazioni criminali dimostrando di non essere una piattaforma per commerci illegali.

## 1.6 Risultati della consultazione

Su incarico del Consiglio federale, l'8 novembre 2017 il Dipartimento federale dell'interno ha indetto la procedura di consultazione riguardante la ratifica della Convenzione sulla protezione del patrimonio culturale subacqueo. Entro il 14 marzo 2018, data di scadenza della procedura di consultazione, sono pervenuti 46 pareri, di cui la grande maggioranza è fortemente favorevole alla ratifica<sup>6</sup>.

Ad eccezione del Cantone di Svitto, tutti gli altri Cantoni accolgono positivamente obiettivi, punti essenziali e contenuti e si dichiarano fondamentalmente favorevoli alla ratifica. Accolgono favorevolmente le modifiche proposte alla legge del 20 giugno 2003<sup>7</sup> sul trasferimento dei beni culturali (LTBC) e alla legge federale del 23 settembre 1953<sup>8</sup> 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.

Il Cantone di Basilea Città chiede che in relazione alla modifica della legge federale sulla navigazione marittima sotto bandiera svizzera siano fornite ulteriori informazioni in merito all'attuazione dell'obbligo di notifica, alle sanzioni e alla formazione dei capitani e dell'equipaggio.

<sup>6</sup> La documentazione per la consultazione e il rapporto sui risultati sono consultabili all'indirizzo [www.admin.ch](http://www.admin.ch) > Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2017 > DFI

<sup>7</sup> RS 444.1

<sup>8</sup> RS 747.30



Il Cantone di Vaud lamenta la mancanza di informazioni sulla natura e le modalità della collaborazione internazionale nell'ambito della formazione di specialisti.

Secondo i Cantoni di Friburgo, di Neuchâtel e del Vallese una ratifica è possibile soltanto se la Confederazione mette a disposizione mezzi supplementari.

Il Cantone di Svitto respinge la ratifica adducendo che già oggi la Svizzera garantisce ampiamente questi obiettivi e che lo sviluppo del diritto sovranazionale è imprevedibile.

Il Partito popolare democratico, i Liberali Radicali, i Verdi e il Partito socialista svizzero sostengono il progetto e sono convinti che la Convenzione permetterà di proteggere efficacemente il patrimonio culturale subacqueo. L'Unione Democratica di Centro, invece, respinge esplicitamente la ratifica considerando che ciò significherebbe soltanto recepire disposizioni e regolamentazioni internazionali senza un'utilità visibile per la Svizzera.

L'Unione delle città svizzere sostiene la ratifica della Convenzione da parte della Svizzera, mentre entrambe le associazioni economiche (Centre patronal e Unione svizzera delle arti e mestieri) vi sono contrarie.

I pareri delle 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.

Considerati i pareri pervenuti nel quadro della consultazione, il messaggio è stato adeguato nei seguenti punti:

- sono state precisate le informazioni in merito all'attuazione dell'obbligo di notifica nell'ambito della navigazione marittima e alla formazione dei capitani e dell'equipaggio (cfr. n. 3.2 e n. 4.1);
- sono state approfondite le informazioni in riferimento a ricerca, insegnamento e scambi internazionali (cfr. n. 2, art. 21);
- è presentata sinteticamente l'attuale promozione della Confederazione a favore della ricerca e della documentazione di siti archeologici e della loro conservazione nonché a favore della formazione universitaria e della ricerca di base (cfr. n. 4.1.).

## 2 **Commento ai singoli articoli della Convenzione**

### *Preambolo*

Il preambolo ricorda le ragioni all'origine della Convenzione. Il patrimonio culturale subacqueo è parte integrante del patrimonio culturale dell'umanità. La sua sopravvivenza è minacciata da un lato da interventi inadeguati nell'ambito di attività lecite, e dall'altro da saccheggi finalizzati alla rivendita dei reperti. La Convenzione intende gettare le basi affinché gli Stati, le organizzazioni internazionali, le istituzioni scientifiche, le autorità competenti e il vasto pubblico si impegnino a proteggere e a gestire con cura tale patrimonio.

### Art. 1 Definizioni

L'articolo 1 contiene varie definizioni terminologiche. Assume un'importanza centrale il concetto di «patrimonio culturale subacqueo». Quest'ultimo è inteso in senso molto ampio: include infatti «tutte le tracce di esistenza umana che presentano un carattere culturale, storico o archeologico e che sono sommerse, parzialmente o totalmente, periodicamente o in permanenza, da almeno 100 anni». Gli oggetti che rientrano in questa definizione fanno parte del patrimonio culturale subacqueo, indipendentemente da criteri materiali o estetici. Si tratta di reperti di qualsiasi tipo, e in particolare di siti, costruzioni, oggetti, resti umani, navi, aeromobili e altri veicoli con il loro carico, sempre unitamente al loro contesto archeologico e naturale.

Conformemente alla Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, il fondo del mare, il fondo degli oceani e il relativo sottosuolo, al di là dei limiti della giurisdizione nazionale, è definito «Area».

In allegato alla Convenzione sono riportate delle Regole (f: Règles; e: Rules) concernenti gli interventi sul patrimonio culturale subacqueo. Queste sono parte integrante della Convenzione. Qui di seguito sono denominate «Regole di cui all'articolo 33».

### Art. 2 Obiettivi e principi generali

La Convenzione mira a rafforzare la protezione del patrimonio culturale subacqueo.

A tal fine sono fondamentali in particolare due principi:

- nei limiti del possibile, i reperti vanno sempre conservati *in situ*, vale a dire nel luogo in cui sono stati ritrovati;
- il patrimonio culturale subacqueo non deve essere oggetto di alcuno sfruttamento commerciale.

L'articolo 2 impone inoltre agli Stati contraenti di provvedere affinché tutti i resti umani sommersi siano trattati con il dovuto rispetto e di consentire un accesso responsabile del pubblico al patrimonio culturale subacqueo.

### Art. 3 Relazione fra la presente Convenzione e la Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare

La Convenzione sulla protezione del patrimonio culturale subacqueo e la Convenzione sul diritto del mare sono indipendenti tra loro. Ognuno dei due accordi vale esclusivamente per gli Stati che vi hanno aderito. Da fine maggio 2009 la Svizzera è uno Stato contraente della Convenzione sul diritto del mare.

La Convenzione sulla protezione del patrimonio culturale subacqueo è interpretata e applicata in totale conformità con la Convenzione sul diritto del mare e fa esplicitamente riferimento alle delimitazioni delle diverse aree marine previste da quest'ultima.

*Art. 4* Relazione con le norme concernenti il salvataggio e i ritrovamenti

In linea di principio, l'acquisizione di proprietà prevista dalle norme concernenti il salvataggio e i ritrovamenti non è applicabile agli elementi del patrimonio culturale subacqueo.

*Art. 5* Attività aventi un impatto fortuito sul patrimonio culturale subacqueo

La maggior parte delle attività che interessano le acque hanno finalità che non riguardano direttamente il patrimonio culturale (p. es. la costruzione o l'ingrandimento di un porto), ma possono comunque pregiudicare quest'ultimo. L'articolo 5 impone agli Stati di limitare per quanto possibile qualsiasi incidenza negativa sul patrimonio culturale.

*Art. 6* Accordi bilaterali, regionali o altri accordi multilaterali

Gli Stati contraenti sono espressamente incoraggiati a concludere accordi bilaterali, regionali o altri accordi multilaterali oppure a migliorare gli accordi esistenti al fine di garantire la protezione del patrimonio culturale subacqueo. Tutti questi accordi non devono però indebolire il livello di protezione garantito dalla Convenzione e il suo carattere universale.

*Premesse agli articoli 7–12*

Gli Stati esercitano una sovranità limitata sui mari. I relativi diritti, spettanti ai Paesi litoranei, sono graduati in base alla distanza dell'area marina dalla costa. Il diritto del mare, e in particolare la relativa Convenzione delle Nazioni Unite, definisce le diverse zone (acque interne, acque arcipelagiche, mare territoriale, zona contigua, zona economica esclusiva, piattaforma continentale e «Area»). Nessuno Stato dispone di diritti di sovranità sull'«Area» (cfr. a questo proposito il messaggio del 14 maggio 2008<sup>9</sup> concernente la Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare). Con gli articoli 149 e 303, la Convenzione sul diritto del mare prevede esplicitamente la tutela del patrimonio culturale subacqueo e l'obbligo per gli Stati contraenti di cooperare a questo fine. La Convenzione sulla protezione del patrimonio culturale subacqueo precisa tali disposizioni e ne regola l'attuazione. Essa differenzia diritti e doveri degli Stati in base ai diversi gradi di sovranità sulle aree marine citate in precedenza.

Quale Paese privo di sbocchi sul mare, la Svizzera per principio non può vantare diritti giurisdizionali sul mare. Le disposizioni della Convenzione inerenti alle aree marine che ricadono sotto la sovranità (graduata) degli Stati costieri hanno una rilevanza minima per la Svizzera (fatta salva un'eventuale assunzione del ruolo di Stato coordinatore; cfr. art. 10 e 12). Fondamentalmente diversa è la situazione per quanto riguarda l'«Area» (alto mare): quest'ultima appartiene a tutti, nessuno Stato vi esercita diritti giurisdizionali territoriali. Al suo interno, a ogni Stato incombono tuttavia competenze giurisdizionali per quanto riguarda i propri cittadini e le navi

<sup>9</sup> FF 2008 3487, in particolare pagg. 3495–3498.

battenti la propria bandiera. Nella misura in cui la Convenzione stabilisce delle regole per l'«Area», esse valgono per tutti gli Stati contraenti (anche per quelli privi di litorale).

*Art. 7* Patrimonio culturale subacqueo nelle acque interne, nelle acque arcipelagiche e nel mare territoriale

Spetta esclusivamente agli Stati litoranei regolamentare e autorizzare gli interventi sul patrimonio culturale subacqueo presente nelle loro acque interne e nel loro mare territoriale. Ai sensi dell'articolo 8 della Convenzione sul diritto del mare, per acque interne s'intendono le zone marittime situate verso terra rispetto alla linea di base del mare territoriale di un determinato Stato.

*Art. 8* Patrimonio culturale subacqueo nella zona contigua

Gli Stati costieri hanno la facoltà di regolamentare e autorizzare gli interventi sul patrimonio culturale subacqueo presente nella loro zona contigua, fatti salvi gli articoli 9 e 10 della Convenzione e l'articolo 303 capoverso 2 della Convenzione sul diritto del mare.

*Articoli 9 e 10* Disposizioni relative alla zona economica esclusiva e alla piattaforma continentale

Agli Stati litoranei il diritto del mare attribuisce determinati diritti giurisdizionali nella zona economica esclusiva e sulla piattaforma continentale. La Convenzione pertanto accorda a tali Stati alcune prerogative relative al patrimonio culturale subacqueo presente nelle suddette aree marine. Tutti gli Stati contraenti devono però obbligare i propri cittadini e le navi battenti la loro bandiera a dichiarare la scoperta di reperti subacquei o l'intenzione di intervenire su questi ultimi. Tali informazioni vanno notificate al Direttore generale dell'UNESCO, che a sua volta le mette a disposizione di tutti gli altri Stati contraenti.

Uno Stato contraente nella cui zona economica esclusiva o sulla cui piattaforma continentale si trova il patrimonio culturale subacqueo ha il diritto di vietare qualsiasi intervento su tale patrimonio che arrecherebbe un pregiudizio generale ai suoi diritti giurisdizionali riconosciuti dal diritto del mare.

In caso di scoperta di patrimonio culturale subacqueo o qualora si preveda un intervento su tale patrimonio, lo Stato costiero può assumere la funzione di «Stato coordinatore»; se dovesse rinunciarvi, un altro Stato può farlo al suo posto. Lo Stato coordinatore ha la facoltà di adottare tutte le misure necessarie per evitare pregiudizi al patrimonio culturale in questione. Gli altri Stati che hanno manifestato un interesse particolare vanno informati e consultati. L'articolo 10 capoverso 6 stabilisce espressamente che lo Stato coordinatore agisce a nome di tutti gli Stati contraenti e non nel suo interesse specifico. Esso non può nemmeno rivendicare diritti preferenziali non sanciti dal diritto del mare.

*Art. 11 e 12* Patrimonio culturale subacqueo nell'«Area»

È definita «Area» la zona di mare che non soggiace ad alcuna giurisdizione nazionale. Ne consegue che in questa zona nessuno Stato può imporre regole vincolanti per la protezione del patrimonio culturale subacqueo. Gli Stati possono garantire solo indirettamente una tutela obbligando le persone sotto la propria giurisdizione, e in particolare il personale delle navi battenti la loro bandiera, a rispettare tale patrimonio e a segnalare eventuali scoperte di beni. L'articolo 11 impone agli Stati contraenti di emanare disposizioni al riguardo.

Gli Stati contraenti sono tenuti a notificare all'UNESCO le segnalazioni ricevute. L'articolo 12 della Convenzione disciplina l'ulteriore procedura da seguire: il Direttore generale dell'UNESCO informa gli Stati contraenti e poi, d'intesa con gli Stati che hanno manifestato il proprio interesse, stabilisce le misure di protezione da adottare nonché eventuali interventi e designa uno Stato coordinatore.

Con tutta probabilità, le disposizioni degli articoli 7–12 avranno ripercussioni limitate sulla Svizzera; è lecito attendersi poche segnalazioni di scoperte. Inoltre la Svizzera può essere invitata dall'UNESCO o da un altro Stato contraente a partecipare al coordinamento delle misure di protezione.

Per adempiere agli obblighi della Convenzione relativi alla notifica e all'astensione da interventi sul patrimonio culturale subacqueo, proponiamo una modifica della legge federale sulla navigazione marittima sotto bandiera svizzera (cfr. n. 3.2 sotto).

*Art. 13* Immunità sovrana

La Convenzione esime le navi e gli aeromobili governativi o militari che operano con fini non commerciali dagli obblighi di notifica di cui agli articoli 9–12. Gli Stati devono tuttavia provvedere affinché anche queste navi e aeromobili si adeguino per quanto possibile a tali disposizioni.

*Art. 14–18* Misure contro il pregiudizio, il danneggiamento e il commercio illecito; sanzioni e sequestro

Gli articoli 14–16 impongono agli Stati di adottare misure contro il pregiudizio e lo sfruttamento commerciale del patrimonio culturale subacqueo. L'articolo 17 prevede l'imposizione di sanzioni in caso di violazione delle misure previste agli articoli 14–16. L'articolo 18 prevede provvedimenti per il sequestro di elementi del patrimonio culturale subacqueo recuperati in modo non conforme alle disposizioni della Convenzione.

L'articolo 14 tratta dell'ingresso, del commercio e del possesso illegali di elementi del patrimonio culturale subacqueo. L'orientamento delle disposizioni è sostanzialmente lo stesso della Convenzione dell'UNESCO del 14 novembre 1970<sup>10</sup> concernente le misure da adottare per interdire e impedire l'illecita importazione, esportazione e trasferimento di proprietà dei beni culturali. Ai fini dell'attuazione di questa Convenzione, la Svizzera ha creato i necessari strumenti nella LTBC. Poiché vi è l'intenzione di impiegare tali strumenti anche per applicare la Convenzione sulla

<sup>10</sup> RS 0.444.1

protezione del patrimonio culturale subacqueo, con il presente messaggio proponiamo una modifica della LTBC (cfr. n. 3.1 sotto).

Gli articoli 15 e 16 impongono misure preventive contro interventi al patrimonio culturale subacqueo non conformi ai principi della Convenzione. Si tratta in particolare di distruzione, pregiudizio, danneggiamento, rapina e saccheggio.

Per quanto attiene all'Area della Svizzera, il diritto cantonale e federale vigente prevede già le necessarie prescrizioni<sup>11</sup>. Nel diritto svizzero il patrimonio culturale subacqueo è equiparato al patrimonio culturale archeologico sulla terraferma.

I compiti della Confederazione in questo ambito (conservazione, controllo mediante il conferimento di permessi, concessione di sussidi) sono disciplinati nella legge federale del 1° luglio 1966<sup>12</sup> sulla protezione della natura e del paesaggio (LPN), in accordo con le legislazioni cantonali per la protezione dei siti archeologici e dei beni culturali. Sulla base della legge del 22 giugno 1979<sup>13</sup> sulla pianificazione del territorio, la protezione può essere inserita nei piani di utilizzazione generali. In particolare, l'articolo 17 prevede la creazione di zone protette per siti archeologici e monumenti culturali. La legge federale del 3 ottobre 1975<sup>14</sup> sulla navigazione interna prevede la possibilità per i Cantoni di emanare prescrizioni locali particolari e quindi parziali divieti di navigazione (art. 25 cpv. 3).

Ai sensi dell'articolo 724 del Codice civile<sup>15</sup> (CC) i reperti archeologici di provenienza svizzera non possono essere utilizzati a fini commerciali. Questi diventano proprietà del Cantone nel cui territorio sono stati scoperti (art. 724 cpv. 1) e non possono essere alienati senza il consenso delle autorità cantonali competenti (art. 724 cpv. 1<sup>bis</sup>). Il Cantone può esigerne la restituzione in qualsiasi momento qualora tali reperti siano stati dissotterrati illegalmente e qualcuno se ne sia appropriato<sup>16</sup>.

Con l'articolo 24 capoverso 1 lettera c LPN la legislazione federale sancisce una norma che vieta la distruzione o il grave danneggiamento di «antichità [...] di pregio scientifico». Di tali antichità fanno parte in particolare i reperti archeologici.

In Svizzera l'archeologia è di competenza dei Cantoni, che dispongono dei relativi servizi specializzati. Anche il patrimonio culturale subacqueo rientra nel loro ambito di competenza. Le legislazioni cantonali approfondiscono e concretizzano le disposizioni federali sulla protezione dei siti archeologici e sulla gestione di reperti e ritrovamenti nonché le sanzioni in caso di violazione.

Il diritto svizzero contempla già delle norme per il sequestro di elementi del patrimonio culturale subacqueo recuperati in modo illegale. A livello federale si tratta in

<sup>11</sup> Cfr. anche il messaggio del 26 aprile 1995 concernente le due Convenzioni del Consiglio d'Europa per la salvaguardia del patrimonio archeologico e architettonico (Convenzione di Malta, Convenzione di Granada), FF **1995** III 429, in particolare pag. 435.

<sup>12</sup> RS **451**

<sup>13</sup> RS **700**

<sup>14</sup> RS **747.201**

<sup>15</sup> RS **210**

<sup>16</sup> Cfr. il messaggio del 21 novembre 2001 concernente la Convenzione UNESCO 1970 e la legge federale sul trasferimento internazionale dei beni culturali [LTBC]), FF **2002** 457, in particolare pagg. 524–525.

particolare dell'articolo 20 LTBC, degli articoli 263–268 del Codice di procedura penale<sup>17</sup> (CPP) e dell'articolo 70 del Codice penale<sup>18</sup> (CP, disposizioni sulla confisca).

Per attuare la Convenzione anche per il patrimonio culturale sommerso nei mari proponiamo una modifica della legge federale sulla navigazione marittima sotto bandiera svizzera allo scopo di garantire che nessuna nave svizzera distrugga o danneggi gravemente il patrimonio culturale subacqueo. La regolamentazione si applica sia ai capitani sia all'equipaggio e ai passeggeri di tutte le navi battenti bandiera svizzera, inclusi navi da diporto e piccoli natanti (cfr. n. 3.2).

Rinunciamo a un'ulteriore estensione della punibilità alle persone di cittadinanza svizzera che agiscono su territori o navi esteri. In questi casi è applicabile il diritto dei singoli Stati territoriali. Non riteniamo opportuno perseguire penalmente in Svizzera violazioni della Convenzione compiute in territori dove non costituiscono reato (p. es. su navi battenti la bandiera di Stati che non l'hanno ratificata), soprattutto perché l'assenza di una cooperazione internazionale porterebbe a difficoltà pressoché insormontabili per addurre le prove richieste dal diritto. Proponiamo pertanto di rinunciare all'introduzione di una disposizione penale aggiuntiva volta a estendere in particolare la perseguibilità di reati compiuti all'estero da persone di cittadinanza svizzera al di là delle prescrizioni generali sul principio della personalità attiva sancite all'articolo 7 capoverso 1 CP.

In combinato disposto con la normativa in vigore, le modifiche proposte alla LTBC (cfr. n. 3.1) e alla legge federale sulla navigazione marittima sotto bandiera svizzera (cfr. n. 3.2) garantiscono il corretto sanzionamento delle violazioni contro la Convenzione.

#### *Art. 19* Collaborazione e condivisione delle informazioni

Gli Stati contraenti si impegnano reciprocamente a collaborare sul piano giuridico. Tale obbligo è soddisfatto in Svizzera mediante gli articoli 21 e 22 LTBC. Gli Stati contraenti si impegnano altresì a collaborare a livello scientifico e a condividere le informazioni di cui dispongono. In questo contesto svolgono un ruolo importante gli incontri periodici del Consiglio consultivo scientifico e tecnico (*Scientific and Technical Advisory Board*, STAB, cfr. n. 2 ad art. 23).

#### *Art. 20* Sensibilizzazione del pubblico

Gli Stati contraenti sono tenuti a sensibilizzare il pubblico rispetto al valore e all'interesse del patrimonio culturale subacqueo nonché all'importanza della sua protezione. In Svizzera sono attivi in questo ambito in particolare i servizi cantonali specializzati, la Gesellschaft für Schweizer Unterwasserarchäologie (GSU), la Federazione Svizzera di Sport Subacquei (FSSS), gli Swiss Archeodivers nonché varie associazioni regionali.

<sup>17</sup> RS 312.0

<sup>18</sup> RS 311.0

*Art. 21*            Formazione in materia di archeologia subacquea

L'articolo 21 prevede che gli Stati contraenti cooperino a livello di formazione, preservazione del patrimonio culturale subacqueo e trasferimento di sapere. Per quanto riguarda la ricerca, l'insegnamento e il trasferimento di conoscenze, sul piano internazionale vanno citate le due cattedre universitarie dell'UNESCO in archeologia subacquea presso le Università di Lisbona (Portogallo) e Aix-Marseille (Francia), da cui provengono importanti impulsi. Nel 2012 l'UNESCO ha inoltre istituito l'Unitwin Network for Underwater Archaeology Programme per la promozione di un sistema integrato di ricerca, formazione, informazione e documentazione<sup>19</sup>. Anche il Congresso internazionale di archeologia subacquea IKUWA, organizzato periodicamente dal 1999 con il patrocinio dell'UNESCO e della Convenzione sulla protezione del patrimonio culturale subacqueo, rappresenta una delle più importanti piattaforme per gli scambi internazionali<sup>20</sup>. L'International Coordination Group Palafittes (ICG), che riunisce gli Stati interessati dal Patrimonio mondiale «Siti palafitticoli preistorici nell'arco alpino» (Svizzera, Austria, Germania, Italia, Slovenia e Francia), rappresenta un'importante rete per la collaborazione internazionale. L'obiettivo è la cooperazione e il coordinamento transfrontaliero di misure per la protezione, la ricerca e la mediazione. In questo ambito sono state elaborate buone pratiche a disposizione anche di altre cerchie interessate.

La Svizzera è riconosciuta sul piano internazionale per l'alto livello della ricerca e della conservazione del patrimonio culturale subacqueo. La protezione, la prevenzione, il recupero e la conservazione del suddetto patrimonio spettano ai servizi cantonali di archeologia. I Cantoni con un grande numero di siti del patrimonio culturale subacqueo come quelli di Berna, Friburgo, Ginevra, Neuchâtel, Vaud, Zurigo e la Città di Zurigo hanno sviluppato competenze specifiche e sono anche punti di riferimento per altri Cantoni. Un importante centro di competenze per la conservazione di reperti provenienti da zone umide e di legno bagnato è il Museo nazionale svizzero, che svolge anche ricerca in materia di conservazione.

Le università di Berna, Ginevra e Neuchâtel offrono corsi in materia di archeologia subacquea e insediamenti lacustri, assicurando in tal modo che la ricerca e l'insegnamento in questo settore vengano svolti costantemente a un livello elevato e che sia garantito lo scambio internazionale.

*Articoli 22–25 Attuazione e aspetti organizzativi*

In virtù dell'articolo 22, gli Stati contraenti devono dotarsi di autorità competenti per l'attuazione della Convenzione. Con i servizi competenti dell'Ufficio federale della cultura da un lato e i servizi cantonali di archeologia dall'altro, la Svizzera dispone già dei necessari organismi. L'inventariazione del patrimonio culturale subacqueo recuperato o sommerso presente nelle acque interne, prevista dall'articolo 22 della Convenzione, è condotta nel quadro della legislazione vigente della Confederazione e dei Cantoni.

<sup>19</sup> [www.underwaterarchaeology.net](http://www.underwaterarchaeology.net)

<sup>20</sup> [www.maritimearchaeology.com](http://www.maritimearchaeology.com) > Information > Conferences > IKUWA



L'articolo 23 disciplina gli aspetti organizzativi in seno all'UNESCO. Il STAB, istituito dalla Conferenza degli Stati contraenti, che assiste questi ultimi nell'attuazione della Convenzione, comprende attualmente dodici esperti eletti dalla stessa Conferenza.

L'articolo 25 prevede un meccanismo per la soluzione pacifica delle controversie che potrebbero sorgere tra gli Stati contraenti in merito all'interpretazione o all'applicazione della Convenzione.

#### *Articoli 26–35 Disposizioni finali*

Le disposizioni finali coincidono sostanzialmente con il modello adottato per altre convenzioni dell'UNESCO e pertanto non richiedono ulteriori spiegazioni.

L'articolo 26 stabilisce che gli Stati membri dell'UNESCO depositino lo strumento di ratifica presso il Direttore generale dell'UNESCO. Nella Convenzione non è prevista una precedente sottoscrizione. Depositando lo strumento di ratifica gli Stati membri diventano perciò direttamente Stati contraenti della Convenzione, senza precedente sottoscrizione.

Gli articoli 28 e 29 accordano agli Stati contraenti limitate possibilità di adeguare il campo di applicazione della Convenzione.

L'articolo 28 prevede la possibilità, per ciascuno Stato contraente, di rilasciare una dichiarazione esplicita che estende alle proprie acque interne l'applicazione delle Regole concernenti gli interventi sul patrimonio culturale subacqueo contenute nell'Allegato della Convenzione. Tali Regole sono parte integrante della Convenzione, come stabilito espressamente dall'articolo 33. Esse riguardano la gestione pratica del patrimonio culturale subacqueo, definiscono gli standard minimi nel campo dell'archeologia subacquea attualmente riconosciuti a livello internazionale, disciplinano la progettazione, il finanziamento e lo svolgimento dei lavori, le relative competenze necessarie e stabiliscono direttive in materia di salvaguardia, conservazione e documentazione. L'UNESCO ha elaborato un approfondito manuale relativo alle Regole di cui all'articolo 33<sup>21</sup>, che costituiscono la base tecnico-scientifica per gli interventi indispensabili su elementi del patrimonio culturale subacqueo e per la cooperazione internazionale sancita dalla Convenzione.

Proponiamo di rilasciare una dichiarazione conformemente all'articolo 28, vale a dire di estendere l'applicabilità delle Regole anche alle acque interne svizzere. Le Regole sono una parte cruciale della Convenzione riconosciuta dagli specialisti del settore: è opportuno osservarle non solo relativamente ai mari, ma anche nell'ambito delle acque interne. Dalle Regole non deriva la necessità di ulteriori interventi da parte svizzera. L'archeologia subacquea svizzera, che vanta vaste competenze riconosciute a livello internazionale, già oggi opera nel rispetto di queste Regole, che lasciano i necessari margini di manovra alle autorità e agli specialisti. Qualora i Cantoni, in linea di principio responsabili per le attività archeologiche, dovessero sentire l'esigenza di emanare nuove disposizioni al fine di precisare le Regole, essi hanno la possibilità di farlo.

<sup>21</sup> [www.unesco.org > Themes > Protecting our heritage and fostering creativity > Publications > Manual for Activities directed at Underwater Cultural Heritage](http://www.unesco.org/Themes/protecting-our-heritage-and-fostering-creativity/publications/manual-for-activities-directed-at-underwater-cultural-heritage)

In base all'articolo 29, uno Stato contraente può escludere determinate parti del proprio territorio dal campo d'applicazione della Convenzione mediante una corrispondente dichiarazione al momento dell'adesione, indicandone le ragioni e impegnandosi a ritirare la dichiarazione quanto prima. La Svizzera non ha alcun motivo di applicare tale disposizione.

L'articolo 32 stabilisce le procedure per la denuncia della Convenzione, un diritto garantito a tutti gli Stati contraenti.

### **3 Gli atti normativi di attuazione**

#### **3.1 Legge sul trasferimento dei beni culturali**

##### **3.1.1 Punti essenziali**

Gli articoli 14–16 impongono agli Stati contraenti di adottare misure legislative contro le violazioni della Convenzione. In particolare, gli Stati contraenti devono impegnarsi a impedire l'ingresso sul proprio territorio, nonché il commercio e il possesso di elementi del patrimonio culturale subacqueo illecitamente recuperati. Tale orientamento coincide con quello della Convenzione UNESCO del 1970, a cui la Svizzera ha aderito nel 2004, e di portata più ampia.

Occorre sottolineare che, relativamente al patrimonio culturale subacqueo presente sul territorio nazionale, la Svizzera adempie già a tali condizioni della Convenzione con l'articolo 724 CC e con le legislazioni cantonali.

Per il patrimonio culturale sommerso e recuperato nei mari, appare opportuno adottare le regole e i meccanismi della LTBC, mediante la quale la Svizzera ha messo in atto la Convenzione UNESCO del 1970.

##### **3.1.2 La normativa proposta**

Per estendere il campo d'applicazione della LTBC al patrimonio culturale subacqueo, quest'ultima deve essere modificata in due punti:

- nell'ingresso occorre menzionare che la legge è emanata anche in applicazione della Convenzione sulla protezione del patrimonio culturale subacqueo;
- l'articolo 2 capoverso 1 definisce il concetto di bene culturale; tale definizione deve essere estesa agli elementi del patrimonio culturale subacqueo ai sensi della Convenzione, in modo da includerli nel campo d'applicazione della legge.

##### **3.1.3 Motivazione e valutazione della soluzione proposta**

La soluzione proposta ha il vantaggio che l'attuazione della Convenzione avverrebbe all'interno di un quadro normativo già esistente e sperimentato con successo. La

LTBC contiene tutte le disposizioni necessarie e prevede gli strumenti per combattere lo sfruttamento commerciale dei beni culturali rubati e saccheggianti. Contestualmente all'emanazione della legge sono anche state create le strutture per la sua attuazione. L'esperienza da allora accumulata dalle autorità competenti si rivelerà utile anche per l'applicazione della Convenzione.

### **3.1.4                    Commento ai singoli articoli della legge sul trasferimento dei beni culturali**

#### *Art. 1*                    Ingresso

Con la modifica prevista, nell'ingresso si stabilisce che la legge è emanata anche in applicazione della Convenzione sulla protezione del patrimonio culturale subacqueo.

#### *Art. 2*                    Definizioni

Nella definizione di «bene culturale» viene ora incluso anche il patrimonio culturale subacqueo ai sensi della Convenzione sulla protezione del patrimonio culturale subacqueo. Con questa modifica, il campo d'applicazione della legge viene esteso a tale patrimonio.

La definizione di «Stati contraenti» nel capoverso 3 deve rimanere invariata, ovvero non va estesa agli Stati che hanno aderito alla Convenzione. Nella LTBC tale definizione assume infatti una funzione restrittiva: essa garantisce che solo gli Stati già membri della Convenzione UNESCO del 1970 possano concludere trattati bilaterali con la Svizzera secondo l'articolo 7 LTBC e beneficiare degli aiuti finanziari di cui all'articolo 14 capoverso 1 lettere b e c LTBC. Occorre mantenere questa restrizione per impedire che degli Stati che hanno aderito alla Convenzione sulla protezione del patrimonio culturale subacqueo, ma non alla Convenzione UNESCO del 1970, possano rientrare nel campo d'applicazione degli articoli 7 e 14 LTBC. Poiché quasi tutti gli Stati che aderiscono alla Convenzione sulla protezione del patrimonio culturale subacqueo sono anche membri della Convenzione UNESCO del 1970, tale restrizione ha tuttavia effetti pratici pressoché nulli.

#### *Art. 16*                    Obblighi di diligenza

Tale disposizione rimane invariata. Va sottolineato che anche gli elementi del patrimonio culturale subacqueo recuperati illecitamente rientrano tra i beni culturali «rinvenuti con scavi illeciti».

#### *Art. 33*                    Irretroattività

L'irretroattività vale anche per la Convenzione sulla protezione del patrimonio culturale subacqueo. Solo gli acquisti di elementi del patrimonio culturale subacqueo effettuati dopo l'entrata in vigore della Convenzione per la Svizzera saranno pertanto soggetti alla LTBC.

## **3.2 Legge federale sulla navigazione marittima sotto bandiera svizzera**

### **3.2.1 Punti essenziali**

In base agli articoli 7–12 e 16 della Convenzione, gli Stati contraenti devono imporre determinati obblighi in materia di notifica e di astensione da interventi sul patrimonio culturale subacqueo alle navi battenti la loro bandiera e vietare a queste ultime di pregiudicare il patrimonio culturale subacqueo. Per la Svizzera tali aspetti vanno disciplinati nella legge federale sulla navigazione marittima sotto bandiera svizzera.

### **3.2.2 La normativa proposta**

Proponiamo di inserire un nuovo titolo (VIa) nella legge sulla navigazione marittima sotto bandiera svizzera e di fissare all'articolo 124a le definizioni e le necessarie norme di comportamento.

Agli equipaggi e ai passeggeri di navi svizzere è vietato distruggere o danneggiare in modo grave il patrimonio culturale subacqueo. È quindi loro imposto l'obbligo di comunicare al capitano eventuali scoperte del patrimonio culturale subacqueo o l'intenzione di effettuare interventi sullo stesso. Il capitano inoltra la comunicazione all'Ufficio svizzero della navigazione marittima di Basilea, che costituisce l'autorità di riferimento per tutte le navi battenti bandiera svizzera, il quale trasmette poi le comunicazioni ricevute all'Ufficio federale della cultura.

Al titolo VIII «Disposizioni penali e disciplinari» proponiamo di inserire un nuovo articolo 151a, relativo alle sanzioni in caso di distruzione o grave danneggiamento del patrimonio culturale subacqueo. Avvenuta la ratifica del Parlamento, queste nuove disposizioni dovranno essere inserite anche nell'ordinanza del 15 marzo 1971<sup>22</sup> sugli yacht.

### **3.2.3 Motivazione e valutazione della soluzione proposta**

La soluzione proposta si inserisce in un contesto operativo e istituzionale collaudato e può essere messa in pratica senza problemi.

### **3.2.4 Commento ai singoli articoli della legge federale sulla navigazione marittima sotto bandiera svizzera**

#### *Sostituzione di un'espressione*

Nell'attuale prassi, per le unità organizzative citate più volte in un decreto è utilizzata l'abbreviazione ufficiale. Nella legge federale sulla navigazione marittima sotto

<sup>22</sup> RS 747.321.7

bandiera svizzera l'Ufficio svizzero della navigazione marittima è citato oltre 50 volte. La presente revisione rappresenta quindi una buona opportunità per introdurre l'abbreviazione USNM.

*Art. 8 cpv. 2*

L'Ufficio svizzero della navigazione marittima è citato per la prima volta all'articolo 8 capoverso 2, dove proponiamo pertanto di inserire l'abbreviazione ufficiale USNM tra parentesi.

*Titolo VIa*      Patrimonio culturale subacqueo

*Art. 124a*

Questa disposizione definisce il patrimonio culturale subacqueo ai sensi della Convenzione. Impone quindi norme di comportamento specifiche nei riguardi del patrimonio culturale subacqueo agli equipaggi e ai passeggeri delle navi battenti bandiera svizzera.

I reati di distruzione e grave danneggiamento di tale patrimonio sono in linea con le disposizioni della LPN e comprendono in particolare anche il saccheggio. In caso di infrazioni all'articolo 124a capoverso 2 sono previste sanzioni all'articolo 151a di nuova introduzione. Per infrazioni all'obbligo di comunicazione è possibile far valere l'articolo 149 vigente.

*Art. 151a*

*Distruzione e grave danneggiamento del patrimonio culturale subacqueo*

L'articolo 151a mette in atto gli articoli 16 e 17 della Convenzione punendo la distruzione e il grave danneggiamento intenzionali del patrimonio culturale subacqueo.

Tali pene sono comminate a tutte le persone che operano a partire da una nave svizzera, e quindi non valgono solo per i capitani e la gente di mare. La precisazione «senza averne il diritto» indica che ci possono essere situazioni – all'ordine del giorno nell'ambito dell'archeologia – in cui il danneggiamento o addirittura la distruzione del patrimonio culturale subacqueo sono autorizzati e non costituiscono reato, come ad esempio nel caso della realizzazione di un nuovo impianto che riveste un interesse preponderante. I reati commessi a bordo di navi svizzere devono essere perseguiti e giudicati dalle autorità del Cantone di Basilea Città (art. 15).

## **4 Riperussioni della Convenzione e dei testi di attuazione**

### **4.1 Riperussioni per la Confederazione**

Con la modifica della LTBC e della legge federale sulla navigazione marittima sotto bandiera svizzera che proponiamo, le basi istituzionali e giuridiche e gli strumenti di attuazione a livello federale e cantonale rispondono alle disposizioni della Convenzione. La sua applicazione concreta comporterà verosimilmente oneri aggiuntivi molto limitati per l'Ufficio federale della cultura, e maggiori trasferimenti di informazioni per l'USNM. I nuovi compiti possono essere svolti con le risorse attualmente disponibili.

Dallo scambio istituzionalizzato nel quadro della Convenzione è lecito attendersi importanti impulsi per la ricerca, le misure di conservazione e il coordinamento in Svizzera. Nell'ambito degli aiuti finanziari per la protezione del paesaggio e la conservazione dei monumenti storici (art. 13 LPN), la Confederazione sostiene già misure per la conservazione e la tutela di siti archeologici, lavori archeologici sul campo, l'elaborazione con qualità archivistica di oggetti rinvenuti e reperti, valutazioni scientifiche nonché la ricerca e la documentazione del patrimonio culturale subacqueo.

La Confederazione assegna inoltre consistenti sussidi per finanziare i mandati di base delle università cantonali e di altri istituti di ricerca nonché il Fondo nazionale svizzero, competente per la promozione della ricerca di base<sup>23</sup>.

Sul piano nazionale, una ratifica potrebbe favorire la sensibilizzazione di un vasto pubblico in merito alla vulnerabilità dei beni culturali sommersi e alla loro importanza per la società odierna. La Convenzione consente in tal modo di combattere le minacce per i siti archeologici, sempre crescenti anche in Svizzera. La Confederazione può finanziare o predisporre mezzi d'informazione, corsi di formazione e l'aumento di risorse nel quadro delle sue attività correnti nell'ambito della protezione del paesaggio e della conservazione dei monumenti storici (sulla base dell'articolo 14a LPN). In collaborazione con i servizi cantonali specializzati competenti e le organizzazioni partner dovranno essere definiti i formati più adatti ai vari gruppi target. La Commissione svizzera per l'UNESCO ha già proposto di fornire il proprio sostegno. In particolare, sarà necessario informare i capitani e gli equipaggi delle navi battenti bandiera svizzera sugli obblighi di diligenza e formarli in maniera adeguata.

<sup>23</sup> Cfr. il messaggio del 24 febbraio 2016 sulla promozione dell'educazione, della ricerca e dell'innovazione negli anni 2017–2020, FF **2016** 2701

#### **4.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna**

Per i Cantoni, i Comuni, le città, gli agglomerati e le regioni di montagna, la Convenzione non comporta la necessità di legiferare e non richiede risorse aggiuntive. Essa può essere attuata nel quadro delle attività correnti e, a seconda delle possibilità, a livello locale.

Ai Cantoni, la Convenzione consente inoltre di concludere accordi bilaterali o multilaterali a livello regionale riguardanti la gestione del patrimonio culturale subacqueo nei laghi di frontiera portando in tal modo a un migliore coordinamento delle misure di protezione.

#### **4.3 Ripercussioni per l'economia**

Già oggi il patrimonio culturale nel suo complesso costituisce un importante fattore economico che contribuisce alle qualità della piazza svizzera. Nell'ambito del patrimonio culturale subacqueo vanno segnatamente menzionati gli insediamenti palafitticoli svizzeri, noti in tutto il mondo.

#### **4.4 Ripercussioni per la società**

Non si prevedono ripercussioni ulteriori per la società.

#### **4.5 Ripercussioni per l'ambiente**

Le disposizioni di protezione della Convenzione coincidono con gli sforzi della Confederazione e dei Cantoni per la protezione della natura e del paesaggio.

#### **4.6 Altre ripercussioni**

Non si prevedono altre ripercussioni.

## **5 Programma di legislatura e strategie del Consiglio federale**

### **5.1 Rapporto con il programma di legislatura**

Il progetto non è annunciato né nel messaggio del 27 gennaio 2016<sup>24</sup> sul programma di legislatura 2015–2019, né nel decreto federale del 14 giugno 2016<sup>25</sup> sul programma di legislatura 2015–2019. Il messaggio sulla cultura 2016–2020<sup>26</sup> prevede l'esame di una ratifica della Convenzione nel periodo 2016–2020. Da questa valutazione, compiuta nel frattempo, è emerso che la Convenzione è funzionale al raggiungimento e all'attuazione di diversi obiettivi e strategie del Consiglio federale (cfr. anche n. 5.2 sotto) per la legislatura 2015–2019. Consideriamo la ratifica della Convenzione un contributo duraturo della Svizzera all'Anno europeo del patrimonio culturale 2018 e riteniamo pertanto opportuno trattarla in questo momento.

### **5.2 Rapporto con le strategie del Consiglio federale**

Un'adesione alla Convenzione è in linea con diversi obiettivi e strategie del programma di legislatura 2015–2019 e del messaggio sulla cultura 2016–2020 e può contribuire alle politiche della Confederazione in materia di patrimonio culturale. L'obiettivo 10 del programma di legislatura prevede che la Svizzera continui a impegnarsi nella promozione della sostenibilità economica, ecologica e sociale e sostenga una governabilità internazionale forte<sup>29</sup>. La valorizzazione e il rafforzamento della collaborazione istituzionale internazionale rappresenta anche una priorità del messaggio sulla cultura 2016–2020.

La Svizzera ha finora ratificato tutte le principali Convenzioni dell'UNESCO, organizzazione in cui è altamente riconosciuta per il suo contributo alle competenze specialistiche e il suo ruolo di partner aderente agli obiettivi fondamentali della conservazione del patrimonio culturale. Questa posizione potrebbe essere ulteriormente rafforzata grazie a un impegno nel quadro della Convenzione sulla protezione del patrimonio culturale subacqueo. La sua ratifica valorizzerebbe la collaborazione istituzionale e la estenderebbe all'ambito, finora trascurato, del patrimonio culturale subacqueo. Essa coincide quindi con una delle priorità strategiche della politica culturale svizzera per il periodo 2016–2020 stabilite nel messaggio sulla cultura<sup>30</sup>.

La Convenzione combatte fermamente la distruzione attraverso il saccheggio e il commercio illegale di beni culturali. Poiché le organizzazioni criminali di stampo terroristico si finanziano sempre più anche mediante questi traffici, essa concorre dunque alla lotta della comunità internazionale contro tali organizzazioni. Sotto questo profilo, la Convenzione contribuisce al raggiungimento degli obiettivi 14 e 16 del programma di legislatura<sup>31</sup>.

<sup>24</sup> FF 2016 909

<sup>25</sup> FF 2016 4605

<sup>26</sup> FF 2015 447

<sup>29</sup> FF 2016 909, in particolare pagg. 983–985.

<sup>30</sup> FF 2015 447, in particolare pag. 537

<sup>31</sup> FF 2016 909, in particolare pagg. 989–991 e 993–994.



L'Agenda 2030 per uno sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite, attuata dalla Svizzera nel quadro della Strategia per uno sviluppo sostenibile 2016–2019<sup>32</sup>, per la prima volta include sistematicamente il patrimonio culturale tra gli obiettivi dello sviluppo sostenibile. L'obiettivo 11.4 dell'Agenda prevede il potenziamento degli sforzi per salvaguardare il patrimonio culturale materiale: l'adesione alla Convenzione sulla protezione del patrimonio culturale subacqueo ne agevolerebbe notevolmente la concretizzazione.

## **6 Aspetti giuridici**

### **6.1 Costituzionalità**

Il disegno di decreto federale si basa sull'articolo 54 capoverso 1 della Costituzione federale<sup>33</sup> (Cost.), secondo cui la Confederazione è competente per gli affari esteri. L'articolo 184 capoverso 2 Cost. conferisce al Consiglio federale la facoltà di firmare e ratificare trattati internazionali. Secondo l'articolo 166 capoverso 2 Cost., l'Assemblea federale approva i trattati internazionali, esclusi quelli la cui conclusione è di competenza del Consiglio federale in virtù della legge o di un trattato internazionale (art. 24 cpv. 2 della legge del 13 dicembre 2002<sup>34</sup> sul Parlamento; art. 7a cpv. 1 della legge del 21 marzo 1997<sup>35</sup> sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione).

### **6.2 Forma dell'atto**

#### **6.2.1 Forma della Convenzione**

In base all'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost., i trattati internazionali sottostanno a referendum facoltativo se comprendono disposizioni importanti che contengono norme di diritto o per l'attuazione dei quali è necessaria l'emanazione di leggi federali. Secondo l'articolo 22 capoverso 4 della legge sul Parlamento contengono norme di diritto le disposizioni che, in forma direttamente vincolante e in termini generali ed astratti, impongono obblighi, conferiscono diritti o determinano competenze. Sono invece importanti le disposizioni che sulla base dell'articolo 164 capoverso 1 Cost. devono essere emanate sotto forma di legge federale.

La presente Convenzione internazionale stabilisce per la prima volta per le zone di alto mare regole specifiche e vincolanti di diritto internazionale per quanto riguarda il patrimonio culturale subacqueo, che consentono di intervenire concretamente in caso di minaccia. Vieta la distruzione del patrimonio culturale subacqueo introducendo obblighi di notifica e sanzioni. La ratifica della Convenzione comporta la necessità di modifiche del diritto vigente, segnatamente della LTBC e della legge federale sulla navigazione marittima sotto bandiera svizzera.

<sup>32</sup> Compendio in FF 2016 909, in particolare pagg. 1000–1011 e allegato 3, pag. 1034.

<sup>33</sup> RS 101

<sup>34</sup> RS 171.10

<sup>35</sup> RS 172.010

Il decreto federale concernente l'approvazione della Convenzione sottostà pertanto a referendum facoltativo ai sensi dell'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost.

### **6.2.2 Forma del testo di attuazione**

Ai sensi dell'articolo 141a capoverso 2 Cost., le modifiche costituzionali o di legge necessarie all'attuazione di un trattato internazionale che sottostà a referendum facoltativo possono essere incluse nel decreto di approvazione. Le modifiche proposte della LTBC e della legge federale sulla navigazione marittima sotto bandiera svizzera sono necessarie per l'attuazione della Convenzione e derivano direttamente dagli obblighi stabiliti in tale atto. Il disegno di modifica delle due leggi federali può dunque essere incluso nel decreto di approvazione.

### **6.3 Rapporto con altri accordi**

La Convenzione sulla protezione del patrimonio culturale subacqueo presenta punti in comune con diversi accordi internazionali di cui la Svizzera è Stato contraente.

La Convenzione UNESCO del 1970 intende proteggere il patrimonio culturale materiale dei popoli, e in particolare quello mobile, da appropriazioni e compravendite illecite imponendo restrizioni alle importazioni, alle esportazioni e al commercio di questi beni. La Svizzera ha attuato tale Convenzione mediante la LTBC. La Convenzione sulla protezione del patrimonio culturale subacqueo prevede misure simili, specialmente all'articolo 14. Appare dunque opportuno estendere la più collaudata regolamentazione della LTBC al patrimonio culturale subacqueo, ciò che avviene con la modifica di legge che proponiamo nel presente messaggio.

La Convenzione dell'UNESCO del 23 novembre 1972<sup>36</sup> per la protezione del patrimonio mondiale culturale e naturale tutela i beni di valore universale eccezionale, cioè solo una piccola parte selezionata dell'intero patrimonio mondiale materiale. Anche i reperti sommersi possono rientrare in questa categoria: nel 2011 ad esempio i principali siti palafitticoli preistorici sono stati riconosciuti come Patrimonio mondiale seriale. La Convenzione sulla protezione del patrimonio culturale subacqueo adotta invece un altro approccio: essa tutela infatti tutti gli elementi di tale patrimonio che sono sommersi da almeno 100 anni, senza stabilire particolari requisiti qualitativi. Prevede tuttavia altri meccanismi di tutela (obbligo di astenersi da interventi sul patrimonio culturale subacqueo e obblighi di notifica e cooperazione degli Stati contraenti; obbligo di attuare la Convenzione nella legislazione nazionale). Un elemento in comune delle due Convenzioni è il loro campo d'applicazione globale.

La Convenzione europea per la salvaguardia del patrimonio archeologico impone agli Stati membri di preservare efficacemente il proprio patrimonio archeologico mediante appositi strumenti giuridici. L'articolo 1 paragrafo 3 include espressamente i reperti sommersi nel patrimonio da tutelare. Il campo d'applicazione della Con-

<sup>36</sup> RS 0.451.41

venzione europea si limita però ai territori sotto la giurisdizione degli Stati membri: per le aree marine non soggette alla sovranità nazionale non è offerta alcuna protezione. La Convenzione dell'UNESCO del 1970, da questo punto di vista, costituisce un complemento indispensabile istituendo un meccanismo di protezione anche per il patrimonio culturale subacqueo situato al di fuori della giurisdizione degli Stati.

La Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, benché volta in primo luogo a disciplinare e delimitare i diritti giurisdizionali sui mari e a garantire il loro libero utilizzo, persegue anche scopi legati alla tutela dell'ambiente e dei beni culturali e contiene due disposizioni specifiche sul patrimonio culturale subacqueo. L'articolo 149 stabilisce che tutti i reperti di natura archeologica e storica rinvenuti nell'«Area» (ossia in alto mare) vanno conservati o impiegati nell'interesse di tutta l'Umanità. L'articolo 303 obbliga invece gli Stati contraenti a tutelare gli oggetti di carattere archeologico e storico scoperti in mare. Entrambe le disposizioni lasciano però ampi margini di autonomia agli Stati contraenti per quanto riguarda la loro attuazione; la loro efficacia è dubbia. Questa lacuna è colmata dalla Convenzione sul patrimonio culturale subacqueo, che riprende gli obblighi generici della Convenzione sul diritto del mare concretizzandoli mediante un ampio ventaglio di strumenti che garantiscono una protezione efficace del patrimonio culturale.

Nel complesso, nella Convenzione sulla protezione del patrimonio culturale subacqueo non si ravvisano elementi che possano metterne in dubbio la compatibilità con altri impegni internazionali della Svizzera.

