



Approvazione della Convenzione sulla protezione del patrimonio culturale subacqueo e la relativa trasposizione (legge sul trasferimento dei beni culturali e legge federale sulla navigazione marittima sotto bandiera svizzera)

Rapporto esplicativo

Compendio

Il presente rapporto esplicativo propone l'adesione della Svizzera alla Convenzione dell'UNESCO del 2001 sulla protezione del patrimonio culturale subacqueo. Tale 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. Le basi istituzionali e giuridiche e gli strumenti di attuazione a livello federale e cantonale adempiono già in massima parte alle esigenze della Convenzione; a livello normativo sono necessarie piccole modifiche alla LTBC e alla legge federale sulla navigazione marittima sotto bandiera svizzera. L'adesione alla Convenzione non comporta un fabbisogno aggiuntivo immediato 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 58 Stati, tra cui Belgio, Francia, Italia, Portogallo e Spagna.

Un'adesione della Svizzera valorizzerebbe e amplierebbe la collaborazione istituzionale internazionale nell'ambito del patrimonio culturale. Inoltre testimonierebbe che essa attribuisce in generale grande importanza alla tutela del retaggio archeologico e nello specifico alla lotta contro il commercio illegale.

Contenuto del disegno

La Convenzione concretizza la protezione del patrimonio culturale 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.

L'adesione alla 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 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 dei relativi beni sono in crescita. La Convenzione combatte fermamente questi fenomeni. Con un'adesione, 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 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 siti¹.

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 rapporto esplicativo vi chiediamo di approvare l'adesione della Svizzera alla 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 («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 e le acque interne. Negli anni Settanta e Ottanta anche il Consiglio d'Europa si adoperò per rafforzare la protezione del patrimonio

¹ Dati non ufficiali del Segretariato generale dell'UNESCO.

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 1982² 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 per tutelare i reperti archeologici e adottò la Convenzione europea del 16 gennaio 1992³ 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 subacqueo⁴, 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 Esito 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 essa ha riscosso un vasto consenso, tanto che finora vi hanno aderito 58 Stati. La Convenzione è stata ratificata dai seguenti Paesi: Albania, Algeria, Antigua e Barbuda, Arabia Saudita, Argentina, Bahrein, Belgio, Benin, Bolivia, Bosnia e Erzegovina, Bulgaria, Cambogia, Croazia, Cuba, Ecuador, Egitto, Francia, Ghana, Giamaica, Giordania, Grenada, Guatemala, Guyana, Haiti, Honduras, Iran, Italia, Kuwait, Libia, Lituania, Madagascar, Messico, Montenegro, Marocco, Namibia, Nigeria, Palestina, Panama, Paraguay, Portogallo, Repubblica democratica del

² RS 0.747.305.15

³ RS 0.440.5

⁴ Le regole della Carta sono state in seguito riprese in forma pressoché invariata nell'allegato della Convenzione del 2001.

Congo, Saint Lucia, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Saint Kitts e Nevis, Saint Vincent e Grenadine, Togo, Trinidad e Tobago, Tunisia, Ucraina e Ungheria. La Convenzione è stata inoltre accettata da Barbados, Gabon, Guinea-Bissau, Libano, Romania e Sudafrica.

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 2003 dopo averla osteggiata nel 2001. Altri Stati inizialmente critici come la Germania 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. Assume un'importanza cruciale l'articolo 14, in base al quale gli Stati sono tenuti a impedire l'ingresso sul loro territorio nonché il commercio di elementi del patrimonio culturale subacqueo illecitamente acquisiti. Inoltre devono imporre sanzioni per qualsiasi violazione delle misure adottate al fine dell'attuazione della Convenzione e prevedere la possibilità del sequestro dei beni culturali acquisiti in modo illecito (art. 17 e 18). 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 (art. 19–21).

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

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 i cittadini svizzeri e le imbarcazioni sotto bandiera svizzera che navigano in alto mare nonché il ruolo della Svizzera nel commercio internazionale di beni culturali.

Nel campo dello studio e della conservazione di oggetti sommersi, la Svizzera è assai 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 delle «palafitte» 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 saccheggi costituiscono una minaccia crescente per i siti subacquei, e pertanto delle misure di sensibilizzazione sono sempre più necessarie.

A livello internazionale, un'adesione alla 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 e naturale del mondo. Una ratifica della Convenzione sulla protezione del patrimonio culturale subacqueo darebbe seguito in maniera coerente a questa politica e sarebbe in linea con gli obiettivi di politica estera del Consiglio federale.

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

1.6 Versioni linguistiche della Convenzione

La Convenzione è redatta in sei versioni linguistiche facenti parimenti fede, ossia in inglese, arabo, cinese, spagnolo, francese e russo (art. 35).

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 pubblico si impegnino a proteggere e a gestire con cura tale patrimonio.

Articolo 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 [...] 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.

Articolo 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.

Articolo 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 (acque interne, mare territoriale, zona contigua, zona economica esclusiva, Area, ecc.).

Articolo 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.

Articolo 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.

Articolo 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 (mare territoriale, zona contigua, zona economica esclusiva, piattaforma continentale, Area o alto mare). Nessuno Stato dispone di diritti di sovranità sull'Area (cfr. a questo proposito il messaggio del 14 maggio 2008⁵ 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 i diritti e i 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 in pratica 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 la cosiddetta Area (alto mare): quest'ultima appartiene a tutti, nessuno Stato vi esercita diritti giurisdizionali (territoriali). Al suo interno, a uno Stato incombono competenze solo limitatamente ai propri cittadini e alle navi e agli aeromobili 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).

Articolo 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. Ad ogni modo, gli Stati contraenti devono comunque disporre che in queste aree siano applicate le Regole stabilite nell'allegato della Convenzione.

Articolo 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

⁵ FF 2008 3487, in particolare pagg. 3495-3498.

articoli 9 e 10 della Convenzione e l'articolo 303 capoverso 2 della Convenzione sul diritto del mare. Ad ogni modo, essi devono imporre l'applicazione delle Regole stabilite nell'allegato della Convenzione.

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 rinunciare, 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.

Articoli 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 come previsto dalla Convenzione.

Per adempiere agli obblighi della Convenzione relativi alla notifica e all'astensione da interventi sul patrimonio culturale subacqueo, proponiamo una modifica della legge federale del 25 settembre 1953⁶ sulla navigazione marittima sotto bandiera svizzera (cfr. n. 3.2 sotto).

Articolo 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.

Articoli 14–16 Misure contro il pregiudizio, il danneggiamento e il commercio illecito

Gli articoli 14–16 impongono agli Stati di adottare varie misure contro il pregiudizio e lo sfruttamento commerciale del patrimonio culturale subacqueo. L'articolo 14 impone misure contro l'importazione, il commercio e l'appropriazione illegali di tale patrimonio, l'articolo 15 misure volte a impedire che la giurisdizione degli Stati contraenti sia utilizzata per sostenere interventi non conformi alle disposizioni della Convenzione mentre l'articolo 16 misure che garantiscono l'astensione dei cittadini e delle navi di uno Stato contraente dallo svolgere tali interventi.

L'orientamento delle disposizioni inerenti il trasferimento di beni culturali è sostanzialmente lo stesso della Convenzione dell'UNESCO del 14 novembre 1970⁷ 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 legge sul trasferimento dei beni culturali. Poiché vi è l'intenzione di impiegare tali strumenti anche per l'applicazione della Convenzione sulla protezione del patrimonio culturale subacqueo, con il presente proponiamo una modifica della legge sul trasferimento dei beni culturali (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, presenti principalmente nelle legislazioni cantonali su archeologia, conservazione dei monumenti storici e protezione del paesaggio in combinato disposto con l'articolo 724 CC e con le disposizioni della legge sulla protezione della natura e del paesaggio⁸. Nel diritto svizzero il patrimonio culturale subacqueo è equiparato al patrimonio culturale archeologico sulla terraferma.

⁶ RS 747.30

⁷ RS 0.444.1

⁸ Cfr. anche FF 1995 III 442 (Messaggio concernente la ratifica della Convenzione europea del 16 gennaio 1992 per la salvaguardia del patrimonio; RS 0.440.5).

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 pregiudichi o danneggi il patrimonio culturale subacqueo. La regolamentazione si applica sia all'equipaggio, sia ai capitani di tutte le navi battenti bandiera svizzera, inclusi navi da diporto e piccoli natanti.

Si rinuncia a un'ulteriore estensione della punibilità alle persone di cittadinanza svizzera su territori o navi esteri, a cui si applica il diritto dei singoli Stati territoriali. Sulla base dei principi della personalità attiva e passiva (art. 7 del Codice penale svizzero del 21 dicembre 1937⁹) potrebbe tuttavia essere presa in considerazione una regolamentazione applicabile anche al di fuori del territorio svizzero. In questo caso però secondo le disposizioni del diritto penale svizzero l'atto deve essere punibile anche secondo il diritto del luogo in cui stato commesso. Non si impone per la fattispecie nessuna regolamentazione. Non vi è alcun criterio di collegamento col diritto svizzero in caso di delitti contro i principi della Convenzione commessi da persone di cittadinanza svizzera in un Paese dove l'atto non rappresenta alcun reato.

Articoli 17–18 Sanzioni e sequestro

Gli Stati contraenti devono sanzionare la violazione delle disposizioni da loro emanate a protezione del patrimonio culturale subacqueo ai sensi della Convenzione (art. 17). Il diritto svizzero in linea di massima prevede già le necessarie norme penali. A livello di legislazione federale, si tratta degli articoli 24 e 25 della legge sul trasferimento dei beni culturali, dell'articolo 24 capoverso 1 della legge sulla protezione della natura e del paesaggio e dell'articolo 149 della legge federale sulla navigazione marittima sotto bandiera svizzera, a cui si aggiungono le disposizioni penali del diritto cantonale. Quale novità, proponiamo di introdurre nella legge federale sulla navigazione marittima sotto bandiera svizzera una disposizione che punisca il pregiudizio e il danneggiamento del patrimonio culturale subacqueo (art. 151a; cfr. n. 3.2 sotto).

L'articolo 18 impone agli Stati contraenti di prendere provvedimenti per procedere al sequestro degli elementi del patrimonio culturale subacqueo recuperati in modo non conforme ai principi della Convenzione. Anche in questo caso, il diritto svizzero contempla già delle norme in materia: a livello federale, si tratta dell'articolo 20 della legge sul trasferimento dei beni culturali e dell'articolo 70 (disposizioni sulla confisca) del Codice penale.

Articolo 19 Collaborazione e condivisione delle informazioni

Gli Stati contraenti si impegnano reciprocamente a collaborare sul piano giuridico e scientifico e a condividere le informazioni di cui dispongono. Tale obbligo è soddisfatto in Svizzera mediante gli articoli 21 e 22 della legge sul trasferimento dei beni culturali.

⁹ RS 311.0

Articolo 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.

Articolo 21 Formazione in materia di archeologia subacquea

La Svizzera, che ha già sviluppato sofisticate procedure e tecniche per il recupero e la conservazione del patrimonio culturale subacqueo, è pronta a condividere queste conoscenze con altri Stati.

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.

L'articolo 23 disciplina gli aspetti organizzativi in seno all'UNESCO. Il Consiglio consultivo scientifico e tecnico (*Scientific and Technical Advisory Board*, 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 altri accordi e convenzioni dell'UNESCO e pertanto non richiedono ulteriori spiegazioni.

L'articolo 26 prevede 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 documentazione¹⁰. Inoltre 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.

In base all'articolo 29, uno Stato che intende aderire alla Convenzione può escludere determinate parti del proprio territorio – e specialmente delle sue acque interne – dal campo d'applicazione della stessa mediante una corrispondente dichiarazione al momento dell'adesione, indicandone le ragioni. Poiché la Svizzera già oggi adempie alle direttive della Convenzione per quanto riguarda il patrimonio culturale subacqueo presente sul suo territorio, essa non ha motivi per non applicare la Convenzione alle proprie acque interne.

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

3 Presentazione degli 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 lo sfruttamento commerciale di elementi del patrimonio culturale subacqueo recuperati in violazione delle disposizioni della Convenzione. Tale orientamento coincide con quello della Convenzione UNESCO del 1970¹¹, a cui la Svizzera ha aderito nel 2004, e di portata più ampia.

¹⁰ L'UNESCO ha elaborato un approfondito manuale relativo alle Regole: <http://www.unesco.org/culture/fr/underwater/pdf/UCH-Manual.pdf> (consultato il 13.9.2017).

¹¹ RS 0.444.1

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 legge federale del 20 giugno 2003¹² sul trasferimento dei beni culturali, 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 legge sul trasferimento dei beni culturali 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 legge sul trasferimento dei beni culturali 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 sul trasferimento dei beni culturali sono anche state create le strutture per la sua messa in atto. 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

Articolo 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.

Articolo 2 Definizioni

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

¹² RS 444.1

La definizione di «Stati contraenti» nel capoverso 3 deve rimanere invariata, ovvero non va estesa agli Stati che hanno aderito alla Convenzione. Nella legge sul trasferimento dei beni culturali 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 della legge sul trasferimento dei beni culturali e beneficiare degli aiuti finanziari di cui all'articolo 14 capoverso 1 lettere b e c della stessa legge. 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 1970, possano rientrare nel campo d'applicazione degli articoli 7 e 14 della legge sul trasferimento dei beni culturali. Poiché quasi tutti gli Stati che aderiscono alla Convenzione sono pure membri della Convenzione UNESCO 1970, tale restrizione ha tuttavia effetti pratici pressoché nulli.

Articolo 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».

Articolo 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 dell'adesione svizzera alla Convenzione saranno pertanto soggetti alla legge sul trasferimento dei beni culturali.

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 membri 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 del 23 settembre 1953¹³ sulla navigazione marittima sotto bandiera svizzera.

¹³ RS 747.30

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 necessarie norme di comportamento.

Agli equipaggi e ai passeggeri di navi svizzere è vietato pregiudicare o danneggiare 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» si inserisce un nuovo capo (IIIa) con l'articolo 151a, relativo alle sanzioni in caso di pregiudizio e danneggiamento del patrimonio culturale subacqueo.

Avvenuta la ratifica del Parlamento, questi nuovi obblighi dovranno essere inseriti anche nell'ordinanza del 15 marzo 1971¹⁴ 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

Titolo VIa Patrimonio culturale subacqueo

Articolo 124a

Come illustrato al numero 3.2.2, questa disposizione impone norme di comportamento specifiche nei riguardi del patrimonio culturale subacqueo agli equipaggi e ai passeggeri delle navi battenti bandiera svizzera.

Per pregiudizio e danneggiamento del patrimonio culturale subacqueo si intendono in particolare anche rapina e saccheggio. In caso di infrazioni all'articolo 124a capoverso 1 sono previste sanzioni all'articolo 151a (cfr. sotto) di nuova introduzione. Per infrazioni all'obbligo di comunicazione è possibile far valere l'articolo 149 vigente.

¹⁴ RS 747.321.7

Capo IIIa Pregiudizio e danneggiamento del patrimonio culturale subacqueo

Articolo 151a

L'articolo 151a mette in atto gli articoli 16 e 17 della Convenzione punendo il pregiudizio e il 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.

4 Ripercussioni della Convenzione e dei testi di attuazione

4.1 Ripercussioni per la Confederazione

Con le modifiche alla legge sul trasferimento dei beni culturali e alla legge federale sulla navigazione marittima sotto bandiera svizzera, le basi istituzionali e giuridiche e gli strumenti di attuazione a livello federale rispondono alle disposizioni la Convenzione. La sua applicazione concreta comporterà verosimilmente oneri aggiuntivi molto limitati per l'Ufficio federale della cultura, e maggiori trasferimenti di informazioni per l'Ufficio svizzero della navigazione marittima. 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. Sul piano nazionale, una ratifica potrebbe inoltre 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 i saccheggi, che anche in Svizzera costituiscono una minaccia sempre crescente per i siti archeologici.

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 nazionali del Consiglio federale

5.1 Rapporto con il programma di legislatura

Il progetto non è annunciato né nel messaggio del 27 gennaio 2016¹⁵ sul programma di legislatura 2015–2019, né nel decreto federale sul programma di legislatura 2015–2019¹⁶. Il messaggio sulla cultura 2016–2020¹⁷ 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. Il Consiglio federale considera la ratifica della Convenzione un contributo duraturo della Svizzera all'Anno europeo del patrimonio culturale 2018 e la ritiene pertanto indicata in questo momento.

¹⁵ FF 2016 909

¹⁶ FF 2016 4605

¹⁷ FF 2015 447

5.2 Rapporto con le strategie del Consiglio federale

L'adesione alla Convenzione è compatibile con diversi obiettivi e strategie presentati nel messaggio del 27 gennaio 2016¹⁸ sul programma di legislatura 2015–2019 e del messaggio sulla cultura 2016–2020¹⁹ e può contribuire alle politiche della Confederazione in materia di patrimonio culturale. L'obiettivo 10 del programma di legislatura²⁰ prevede che la Svizzera continui a impegnarsi nella promozione della sostenibilità economica, ecologica e sociale e sostenga una governabilità internazionale forte. 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 cultura²¹.

La Convenzione combatte fermamente 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 legislatura²².

L'*Agenda 2030 per uno sviluppo sostenibile* delle Nazioni Unite, attuata dalla Svizzera nel quadro della *Strategia per uno sviluppo sostenibile 2016–2019*²³, 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.

¹⁸ FF **2016** 909

¹⁹ FF **2015** 447 segg.

²⁰ FF **2016** 983 segg.

²¹ FF **2015** 447

²² FF **2016** 989 segg. e 993 segg.

²³ Compendio in FF **2016** 1000 segg. e allegato 3, pag. 1034

6 Aspetti giuridici

6.1 Costituzionalità

Il disegno di decreto federale si basa sull'articolo 54 capoverso 1 della Costituzione federale (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.

6.2 Forma dell'atto

6.2.1 Forma del decreto

In base all'articolo 141 capoverso 1 lettera d Cost., i trattati internazionali sottostanno a referendum facoltativo se sono di durata indeterminata e indenunciabili (n. 1), se prevedono l'adesione a un'organizzazione internazionale (n. 2) o se comprendono disposizioni importanti che contengono norme di diritto o per l'attuazione dei quali è necessaria l'emanazione di leggi federali (n. 3).

La Convenzione dell'UNESCO sulla protezione del patrimonio culturale subacqueo è di durata indeterminata, ma può essere denunciata in qualsiasi momento (art. 32). Essa non implica l'adesione a un'organizzazione internazionale.

Resta da stabilire se comprende disposizioni importanti che contengono norme di diritto o se la sua attuazione richiede l'emanazione di leggi federali. Secondo l'articolo 22 capoverso 4 della legge del 13 dicembre 2002²⁴ 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. Per «disposizioni importanti che contengono norme di diritto» s'intendono quelle che, alla luce dell'articolo 164 capoverso 1 Cost., nel diritto interno devono essere emanate sotto forma di legge formale.

La Convenzione contiene disposizioni definibili 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 legislativo formale. L'adesione alla convenzione richiede inoltre la modifica del diritto vigente, in particolare della LTBC e della legge 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.

6.2.2 Forma dei testi di attuazione

Ai sensi dell'articolo 141a Cost., le modifiche costituzionali o di legge necessarie all'attuazione di un trattato internazionale che sottostà a referendum possono essere incluse nel decreto di approvazione. Le modifiche proposte della legge sul

²⁴ RS 171.10

trasferimento dei beni culturali e della legge federale sulla navigazione marittima sotto bandiera svizzera sono necessarie per attuare la 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 a cui la Svizzera ha aderito.

- La Convenzione UNESCO del 1970²⁵ 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 legge sul trasferimento dei beni culturali. La Convenzione sulla protezione del patrimonio culturale subacqueo prevede misure simili, specialmente all'articolo 14. Appare dunque opportuno estendere la più collaudata regolamentazione della legge sul trasferimento dei beni culturali al patrimonio culturale subacqueo, ciò che avviene con la modifica di legge che proponiamo nel presente rapporto esplicativo.
- La Convenzione dell'UNESCO del 23 novembre 1972²⁶ 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 del 16 gennaio 1992²⁷ 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 suddetta Convenzione si limita però ai territori sotto la giurisdizione degli

²⁵ RS 0.444.1

²⁶ RS 0.451.41

²⁷ RS 0.440.5

Stati membri: per le aree marine non soggette alla sovranità nazionale non è offerta alcuna protezione. La Convenzione sulla protezione del patrimonio culturale subacqueo, 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 del 10 dicembre 1982²⁸ 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. Essa 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 ceduti 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 dubbia²⁹. 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.

²⁸ **RS 0.747.305.15**

²⁹ L'art. 303 par. 3 può addirittura essere interpretato in un modo lesivo per il patrimonio culturale subacqueo. Sono infatti fatte salve le disposizioni sul recupero dei relitti, disposizioni che, se interpretate in senso lato, consentono alle persone che recuperano un relitto di appropriarsene interamente o in parte.