

01.077

**Messaggio
concernente la Convenzione UNESCO 1970
e la legge federale sul trasferimento internazionale
dei beni culturali (LTBC)**

del 21 novembre 2001

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, un disegno di decreto federale che approva la Convenzione UNESCO del 14 novembre 1970 concernente le misure da adottare per interdire e impedire l'illecita importazione, esportazione e trasferimento di proprietà di beni culturali (Convenzione UNESCO 1970) e un disegno di legge federale sul trasferimento internazionale dei beni culturali (legge sul trasferimento dei beni culturali, LTBC).

Nel contempo vi proponiamo di togliere di ruolo i seguenti interventi parlamentari:

- | | | |
|------|-----------|--|
| 1977 | P 76.452 | Beni culturali. Esportazione (N 19.9.77, Oehen) |
| 1993 | P 93.3074 | Raggruppamento di beni culturali (N 18.6.93, Keller Rudolf) |
| 1993 | P 93.3028 | Convenzione dell'UNESCO per la protezione dei beni culturali: firma (N 18.3.93, Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio nazionale [91.073]; S 9.6.93) |
| 1993 | P 92.3259 | La Svizzera, piattaforma del traffico illegale di beni culturali (N 2.6.93, Grossenbacher; S 6.12.93) |
| 1993 | M 92.3259 | La Svizzera, piattaforma del traffico illegale di beni culturali (N 2.6.93, Grossenbacher; S 6.12.93) |

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

21 novembre 2001 In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Moritz Leuenberger
La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Compendio

Nel corso degli ultimi decenni il commercio mondiale di beni culturali ha conosciuto un forte incremento. Non è aumentato soltanto il commercio legale di oggetti d'arte, che costituisce uno scambio culturale corretto e propizio per la comprensione e il rispetto reciproco, ma anche il trasferimento illegale di beni culturali, che invece arreca danni gravi e spesso irreversibili al patrimonio culturale. In molti Paesi questo traffico è già controllato dalla criminalità organizzata. Gli specialisti presumono che attualmente il traffico illegale di oggetti d'arte occupi una posizione di punta nella classifica dei commerci illegali, accanto al traffico di droga e delle armi. Mentre in Svizzera e altri Paesi europei sono soprattutto le collezioni private, i musei, le chiese e altri edifici pubblici a essere presi di mira dai ladri, le regioni del Bacino Mediterraneo, dell'Asia, dell'Africa e dell'America Latina che possiedono un patrimonio culturale molto ricco subiscono anche saccheggi ai danni dei loro templi, sepolcri e siti archeologici. Considerati gli ingenti margini di guadagno che il traffico di oggetti d'arte consente di realizzare, i provvedimenti che i Paesi poveri possono permettersi di adottare per proteggersi da questa piaga risultano praticamente inefficaci. Per alcune regioni, che si vedono private di gran parte delle testimonianze della loro identità, storia e religione, questo meccanismo ha già assunto dimensioni da catastrofe culturale. La comunità internazionale ha reagito a questo sviluppo con una serie di provvedimenti intesi a contrastare il trasferimento illegale di beni culturali e i suoi effetti collaterali.

La Svizzera è una delle principali piazze mondiali del commercio di oggetti d'arte. Tuttavia, essa è sistematicamente sospettata di fungere anche da piattaforma per il traffico illegale. L'importazione e l'esportazione di beni culturali non sono infatti disciplinate a livello federale e il nostro Paese non ha nemmeno aderito a strumenti internazionali volti a combattere il trasferimento illecito di beni culturali. La Svizzera si trova quindi in una posizione isolata rispetto alle altre grandi nazioni del commercio di oggetti d'arte, ma anche nei confronti dei vicini europei.

Ma le cose sono destinate a cambiare. Con il presente messaggio il Consiglio federale chiede alle Camere federali di approvare sia la Convenzione UNESCO del 14 novembre 1970 concernente le misure da adottare per interdire e impedire l'illecita importazione, esportazione e trasferimento di proprietà di beni culturali (Convenzione UNESCO 1970), sia un disegno di legge federale sul trasferimento internazionale dei beni culturali (legge sul trasferimento dei beni culturali). Il Consiglio federale considera questo passo alla stregua di un'esigenza preminente della politica culturale ed estera della Svizzera.

La Convenzione UNESCO 1970 è stata adottata il 14 novembre 1970 dalla Conferenza generale dell'UNESCO nella sua 16a sessione a Parigi. Fino al 1° ottobre 2001 vi hanno aderito 91 Stati, tra cui gli Stati Uniti e sei Stati membri dell'Unione europea. Prima, in ordine di tempo, fra le convenzioni finalizzate alla protezione dei beni culturali mobili in tempo di pace, essa integra la Convenzione dell'Aia del 1954 per la protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato, ratificata dalla Svizzera nel 1962.

La Convenzione UNESCO 1970 persegue l'obiettivo di migliorare la protezione dei beni culturali nei Paesi contraenti e di salvaguardare il patrimonio culturale dell'umanità grazie alla cooperazione internazionale. Essa prevede prescrizioni minime concernenti i provvedimenti legislativi e amministrativi che gli Stati contraenti sono tenuti ad adottare per reprimere il commercio illegale di beni culturali. A questo proposito riveste particolare rilevanza la lotta al furto, agli scavi clandestini e all'importazione ed esportazione illecite di beni culturali. La Convenzione disciplina inoltre la restituzione dei beni culturali rubati e il rimpatrio di quelli illecitamente esportati. Essa non ha effetto retroattivo: le disposizioni e i provvedimenti esplicano i loro effetti soltanto dopo che la Convenzione è entrata in vigore per lo Stato che l'ha ratificata.

La Convenzione UNESCO 1970 non è applicabile direttamente: essa obbliga gli Stati contraenti a legiferare nei settori in cui le leggi e istituzioni esistenti non adempiono i requisiti minimi. Il diritto svizzero accusa lacune considerevoli nell'ambito del trasferimento dei beni culturali. Per questo motivo, assieme al presente messaggio concernente la ratifica della Convenzione UNESCO 1970, il Consiglio federale sottopone al Parlamento la necessaria trasposizione a livello legislativo, in forma di una legge sul trasferimento dei beni culturali (LTBC). Questa legge ha lo scopo di porre fine in Svizzera alle transazioni illegali ed eticamente riprovevoli che hanno per oggetto beni culturali. La lotta agli abusi è condotta in modo mirato. Nel contempo il patrimonio culturale godrà di una maggiore sicurezza. Lo scambio culturale aperto e corretto rimarrà un pilastro essenziale della politica culturale svizzera.

Il disegno di legge prevede diversi provvedimenti. La tutela del patrimonio culturale svizzero sarà migliorata grazie a una normativa per l'esportazione di beni culturali importanti di proprietà della Confederazione e all'istituzione di un controllo delle esportazioni al confine svizzero. Il controllo delle esportazioni consentirà anche ai Cantoni di tutelare meglio il loro patrimonio culturale. Il patrimonio archeologico godrà inoltre di una maggiore sicurezza nell'ambito del Codice civile.

Altri Stati contraenti della Convenzione avranno la possibilità, mediante convenzioni a livello bilaterale, di salvaguardare dall'esportazione illecita e dalla perdita definitiva elementi particolarmente sensibili del loro patrimonio culturale appartenenti agli ambiti dell'archeologia, dell'etnologia, della religione e degli archivi. In Svizzera questo sarà raggiunto mediante un migliore controllo delle importazioni, la possibilità di rimpatriare beni culturali importati illecitamente e l'obbligo, imposto agli operatori del commercio di oggetti d'arte, di tenere un registro. La Confederazione avrà inoltre la possibilità di concedere aiuti finanziari per progetti destinati al mantenimento di beni culturali particolarmente minacciati.

Allo scopo di arginare il trasferimento illegale dei beni culturali, saranno prolungati i termini relativi alla prescrizione acquisitiva e all'acquisto di beni culturali rubati. In tal modo si ostacola l'immagazzinamento transitorio e la rivendita di simili oggetti in Svizzera.

Infine, introducendo una garanzia di restituzione per beni culturali prestati da un'istituzione estera per un'esposizione che ha luogo in Svizzera si intende miglio-

rare la posizione dei musei svizzeri nell'ambito dei prestiti internazionali di oggetti d'arte.

I provvedimenti sono impostati in modo tale che esplicano i loro effetti pur rimanendo entro i limiti della proporzionalità. Il margine di manovra del commercio legale di beni culturali non subisce infatti alcuna restrizione. Anzi, la legge sul trasferimento dei beni culturali farà sì che la piazza svizzera del commercio di oggetti d'arte possa consolidare la propria fama sul piano della competenza e della serietà.

Messaggio

1 Parte generale

1.1 Situazione iniziale

I beni culturali rappresentano beni particolari: sono portatori di identità per gli individui e la società, testimonianze tangibili della cultura e della Storia, unici e insostituibili nel loro significato. Essi determinano la consapevolezza e la coesione sociale di una comunità. Per questi motivi, la salvaguardia del patrimonio culturale è oggi annoverata tra i compiti principali dello Stato. Con la Convenzione dell'Aia del 14 maggio 1954, la comunità internazionale ha raggiunto un accordo sul disciplinamento della protezione dei beni culturali in tempo di guerra. La Svizzera ha ratificato questa convenzione nel 1962.¹ Tuttavia, anche in tempo di pace molte regioni della terra subiscono la distruzione e la perdita del loro patrimonio culturale; per esse il commercio d'arte illecito rappresenta una grave minaccia.

Con la crescita e la globalizzazione del commercio mondiale, negli ultimi decenni il commercio di beni culturali è notevolmente aumentato. L'importante domanda di oggetti archeologici ed etnologici ha fatto sì che anche il commercio illecito si sia trasformato in un'attività molto lucrativa, che in molti Paesi è gestita dalla criminalità organizzata. Il trasferimento illecito di beni culturali va di pari passo con furti, saccheggi e distruzione di siti archeologici, contrabbando e riciclaggio di denaro sporco. Tutti i Paesi ne sono colpiti, ma in particolare le regioni ricche di beni culturali in cui i mezzi finanziari disponibili o le strutture statali non sono in grado di fornire una protezione efficace.

La portata esatta del trasferimento illecito di beni culturali è difficile da stimare. È insito nella natura stessa del commercio illegale che su di esso non esistano rilevamenti statistici esatti. I dati riportati a questo proposito nelle indagini e pubblicazioni più recenti vanno senz'altro presi con le pinze, ma riescono comunque a fornire qualche indicazione sull'estensione del commercio illegale. All'Interpol sono stati denunciati come rubati oltre 60 000 beni culturali nel 1998 e circa 48 000 nel 1999. Questi dati vanno tuttavia relativizzati in quanto meno di un quarto degli Stati contraenti trasmette simili statistiche all'Interpol.² In Italia, per esempio, nel 1999 sono stati registrati 2042 furti per un totale di 24 598 beni culturali. Nello stesso anno i furti sono stati 5988 in Francia, 2175 in Germania, 2077 nella Repubblica Ceca e 2684 in Russia.³ Questi dati tengono conto esclusivamente dei beni culturali ufficialmente denunciati come rubati. Il numero effettivo equivale a un multiplo, in quanto solo una parte dei furti viene denunciata o può essere registrata dalla polizia. Questo concerne in particolare i rinvenimenti da scavi clandestini e gli oggetti etnologici o di culto provenienti da comunità indigene. Negli ultimi cinque anni i Carabinieri hanno sequestrato più di 120 000 oggetti archeologici provenienti da scavi clandestini. Esperti hanno calcolato che solo il 6 per cento dei vasi apuli circolanti sul mercato mondiale provenga da scavi archeologici legali. Essi presumono che

¹ RS 0.520.3/32

² Per il 1999, cfr. la statistica pubblicata in Internet dall'Interpol di Lione: <<http://www.interpol.int/Public/WorkOfArt/statistics/StatPlace1999.asp>>.

³ Una statistica corrispondente per la Svizzera è ancora in corso di realizzazione.

negli ultimi anni nella sola Puglia siano state saccheggiate e distrutte più di 100 000 tombe.⁴ Notizie analoghe ci giungono anche da altre parti del mondo: secondo le autorità cinesi, gli oggetti provenienti da scavi clandestini figurano oramai tra le merci più importanti contrabbandate fuori dal Paese. Solo per il 1989 e il 1990 sono stati denunciati in Cina oltre 40 000 saccheggi di tombe.⁵ Oltre a Cina, India, Thailandia e Nepal, i massicci saccheggi nell'area asiatica riguardano soprattutto i siti storici della Cambogia. Negli ultimi anni, la famosa regione dei templi del periodo angkor è stata sistematicamente spogliata, in parte con l'aiuto di esplosivi, dei suoi tesori artistici. Dal canto loro, i Paesi dell'Africa centrale soffrono soprattutto il trafugamento di corredi funerari e maschere sacrali.⁶ Secondo le autorità nigeriane, dopo il 1994, anno in cui in Europa si è sparsa la notizia dell'esistenza dei ricchi corredi funerari della regione africana, oltre il 90 per cento delle tombe della regione di Bura sarebbe stato saccheggiato. Nel Mali la quota di siti archeologici saccheggiate è stimata al 70 per cento. La situazione è analoga nei più importanti siti culturali dell'America Latina, che dagli anni Sessanta sono nel mirino dei saccheggiatori di tombe. Per quanto concerne il Perù, dove sono state saccheggiate oltre 100 000 tombe, i ricercatori presumono che all'incirca la metà dei siti archeologici conosciuti è stata presa di mira dagli autori di scavi clandestini. Il 90 per cento degli oggetti d'oro peruviani conservati nelle collezioni di tutto il mondo proviene da scavi illeciti nella regione di Batán Grande.⁷

Queste attività danneggiano sia i beni culturali che le comunità interessate. Spesso gli oggetti vengono danneggiati o distrutti già nell'operazione di dissotterramento o di estrazione mediante esplosione, o i saccheggiatori riducono gli oggetti più grossi in parti più piccole, in modo da poterli trasportare più facilmente e dando meno nell'occhio. Il saccheggio implica inoltre l'eliminazione irreversibile del contesto storico-scientifico del rinvenimento e quindi di una parte essenziale della connotazione storica di un oggetto o di un sito archeologico. Tuttavia, a subire il danno maggiore sono le comunità interessate: perdono il loro patrimonio culturale, una parte della loro storia e – nel caso in cui gli oggetti adempiano una funzione sacrale – anche il loro referente religioso.

Negli ultimi decenni, queste attività illecite sono sempre meno accettate, anche in Paesi con un importante mercato dell'arte. Gli oggetti giunti nelle collezioni pubbliche in modo eticamente dubbio si rivelano oggi come problema storico, anche se il loro acquisto risale a molto tempo addietro. Ciò non è evidenziato soltanto nell'at-

4 In merito alla portata e ai meccanismi degli scavi clandestini in Italia, cfr. Rapporto Ecomafia 2001: L'illegalità ambientale in Italia e il ruolo della criminalità organizzata, ed. Legambiente, Roma, 5 marzo 2000, pagg. 149-162.

5 Cfr. in merito: J.D. Murphy, The Peoples Republic of China and the Illicit Trade in Cultural Property, in: International Journal of Cultural Property, n. 2, vol. 3, 1994, pagg. 227-242.

6 In merito ai dati seguenti, cfr. Some facts on illicit trafficking in cultural property, in: No to illicit traffic in cultural property, ed. dall'UNESCO's Office of Public Information, novembre 2000.

7 A proposito dei dati concernenti le modalità, la portata e i danni del commercio illegale di beni culturali, cfr. inoltre: Dossier: Contre les pilleurs et les vandales. Sauvons nos trésors, Le courrier de l'UNESCO, aprile 2001; Neil Brodie, Jenny Doole, Peter Watson: Stealing History: The Illicit Trade in Cultural Material, ed. dal McDonald Institute for Archaeological Research su mandato dell'ICOM Inghilterra, Londra, 2000; Culture Without Context, ed. dal McDonald Institute for Archaeological Research, 5/1999; Trasferimento internazionale di beni culturali: Convenzione UNESCO 1970 e Convenzione dell'Unidroit 1995. Rapporto del gruppo di lavoro. Berna 1998, pag. 3.

tuale discussione sugli oggetti d'arte trafugati nel corso della Seconda Guerra mondiale. Attualmente i beni esportati illecitamente dai loro Paesi d'origine sono generalmente fatti oggetto, in misura sempre maggiore, di pretese di rimpatrio. Nel frattempo alcune collezioni pubbliche hanno anche proceduto, di propria iniziativa, a restituire simili beni culturali. In ultima analisi, la lotta al trasferimento illecito di beni culturali è espressione di un cambiamento nella valutazione dell'importanza dei beni culturali e di un atteggiamento di responsabilità nei loro confronti dal punto di vista etico.

1.2 Normative legali per la protezione del patrimonio culturale

1.2.1 Normative nazionali

Una protezione completa del patrimonio culturale richiede provvedimenti nei confronti dei beni culturali stessi, come l'inventariazione, la conservazione e la preservazione degli oggetti, e disposizioni giuridiche che tengano conto dell'unicità e della particolare importanza dei beni culturali.

Sia nel diritto in materia di protezione dei beni culturali che nel diritto reale, le norme di diritto privato si intersecano con quelle di diritto pubblico. Molti Stati proteggono il loro patrimonio archeologico dichiarando i rinvenimenti proprietà dello Stato. Anche la Svizzera contempla in linea di massima un tale disciplinamento nell'articolo 724 capoverso 1 del Codice civile (CC)⁸, secondo cui gli oggetti di rilevante pregio scientifico si ritengono di proprietà del Cantone nel cui territorio sono stati scoperti. Altri Paesi, fra cui gli Stati membri dell'UE, hanno emanato particolari disposizioni sull'esportazione di beni culturali. In Svizzera molti Cantoni prevedono disposizioni speciali concernenti l'esportazione, mentre a livello federale non vi è alcun disciplinamento né dell'importazione né dell'esportazione di beni culturali.

Inoltre, le differenti disposizioni di diritto civile nei diversi Stati influenzano la posizione dei proprietari di beni culturali rubati. I trafficanti d'arte abili approfittano di questa situazione per mettere in vendita un bene culturale di dubbia provenienza in uno Stato il cui ordinamento giuridico prevede disposizioni quadro favorevoli al loro intento. Se una persona acquista un oggetto in buona fede in un Paese in cui è privilegiato l'acquisto in buona fede, dopo la decorrenza di un determinato termine essa riceve un titolo di proprietà valido, motivo per cui l'oggetto non può più essere reclamato. Di conseguenza, un tale bene culturale può essere venduto anche in Stati che di per sé non ammettono il trasferimento di proprietà di cose rubate, come gli Stati Uniti e la Gran Bretagna. Il procedimento è pertanto analogo a quello del riciclaggio di denaro: anche i beni culturali di provenienza illecita devono essere «riciclati», vale a dire che vengono compiuti atti suscettibili di vanificarne l'accertamento dell'origine, il ritrovamento o la confisca.⁹

⁸ RS 210

⁹ Cfr. l'art. 305^{bis} del Codice penale svizzero CP, RS 311.0; cfr. Trasferimento internazionale di beni culturali: Convenzione UNESCO 1970 e Convenzione dell'Unidroit 1995. Rapporto del gruppo di lavoro. Berna 1998, pagg. 90-94.

Le leggi nazionali per la protezione del patrimonio culturale possono avere solo effetti limitati nei confronti dei trafficanti d'arte attivi a livello internazionale, in quanto le disposizioni di diritto pubblico non sono riconosciute automaticamente fuori del territorio dello Stato in cui sono state emanate. Pertanto, le normative nazionali devono essere completate con strumenti internazionali che garantiscono efficacia al di là delle frontiere nazionali e colmano le lacune esistenti tra gli Stati.

1.2.2 Strumenti internazionali volti a disciplinare il trasferimento di beni culturali

Alla fine del secolo XIX sono stati adottati i primi strumenti internazionali finalizzati a proteggere i beni culturali in caso di conflitti bellici: l'articolo 56 del Regolamento dell'Aia del 1899 e 1907 sulla guerra per terra prevedeva che determinati beni culturali fossero sottratti a qualsiasi saccheggio o sequestro. Dopo la Seconda Guerra mondiale questi strumenti sono stati sostituiti dalla Convenzione dell'Aia del 14 maggio 1954 per la protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato, preparata dall'UNESCO, e dai Protocolli aggiuntivi del 1954 e del 1999.¹⁰ La Convenzione obbliga gli Stati contraenti a tutelare i beni culturali, propri e altrui, in caso di conflitti armati e prescrive le misure di protezione. Ai sensi della Convenzione sono considerati beni culturali i beni mobili e immobili di grande importanza per il patrimonio culturale. Questa definizione di bene culturale, affidata all'articolo 1 della Convenzione dell'Aia, è servita da modello per successive normative concernenti la protezione dei beni culturali, quali la Convenzione UNESCO 1970, la Convenzione Unidroit del 1995 e alcune recenti leggi cantonali.

1.2.2.1 UNESCO

All'inizio degli anni Sessanta, Messico e Perù hanno fatto presente all'UNESCO¹¹ le proporzioni allarmanti assunte dal commercio illegale di beni culturali, sollecitandola ad adottare uno strumento internazionale destinato a salvaguardare il patrimonio culturale dell'umanità anche in tempo di pace. Nel 1964 l'Assemblea generale ha emanato una raccomandazione secondo la quale l'importazione di beni culturali in uno Stato è ammessa soltanto se lo Stato d'origine ha dato la relativa autorizzazione. Gli Stati sono inoltre tenuti a collaborare nella lotta al commercio illegale.

¹⁰ RS 0.520.3/32. Attualmente la Svizzera sta preparando la ratifica del Secondo Protocollo del 26 marzo 1999 relativo alla Convenzione dell'Aia del 1954; l'articolo 5 del Protocollo prescrive provvedimenti protettivi per i beni culturali in tempo di pace.

¹¹ Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura. Fondata nel 1954, l'UNESCO conta attualmente 188 Stati membri (situazione nell'ottobre 1999). Lo scopo dell'organizzazione consiste nel fornire un contributo alla pace e alla sicurezza, favorendo la cooperazione tra i popoli attraverso l'educazione, la scienza e la cultura, ai fini di assicurare in tutto il mondo e per chiunque il rispetto della giustizia, dei diritti umani e delle libertà fondamentali, senza distinzione di razza, sesso, lingua o religione, secondo quanto prevede lo Statuto delle Nazioni Unite per tutti i popoli.

le.¹² In seguito, la Direzione generale dell'UNESCO, sostenuta dall'ICOM (International Council of Museums) e da Unidroit (Istituto internazionale per l'unificazione del diritto privato), ha allestito un rapporto sui provvedimenti da adottare. L'Assemblea generale dell'UNESCO ha incaricato un organo composto da specialisti di elaborare un progetto di convenzione, che è stato presentato nel 1969.¹³ Il progetto prevedeva, quale impegno principale, che gli Stati contraenti istituissero controlli generalizzati all'importazione e all'esportazione di beni culturali. Tale impegno era stato criticato soprattutto dagli Stati Uniti. Nell'ambito della Conferenza diplomatica era pertanto stato allestito un testo che teneva conto di queste riserve. La strada era dunque spianata per la ratifica da parte degli Stati Uniti, che rappresentano la più grande e importante nazione del commercio di oggetti d'arte al mondo. La Convenzione UNESCO concernente le misure da adottare per interdire e impedire l'illecita importazione, esportazione e trasferimento di proprietà di beni culturali (Convenzione UNESCO 1970) è stata approvata il 14 novembre 1970 dalla 16ª Conferenza generale dell'UNESCO a Parigi ed è entrata in vigore il 24 aprile 1972.

La Convenzione è un trattato internazionale multilaterale inteso a proteggere il patrimonio culturale.¹⁴ Fino al 1° ottobre 2001 vi hanno aderito 91 Stati, tra cui sei Stati membri dell'Unione europea (Francia, Finlandia, Grecia, Italia, Portogallo e Spagna) nonché Australia, Canada e Stati Uniti. Attualmente Gran Bretagna, Giappone e Belgio stanno preparando la ratifica della Convenzione, cosa che sta facendo anche la Svizzera con il presente disegno di legge sul trasferimento dei beni culturali.

1.2.2.2 Unidroit

La Convenzione UNESCO 1970 non è applicabile direttamente, né prevede strumenti che permettano di recuperare beni culturali rubati o esportati illecitamente, tenendo conto dei diritti di un acquirente che ha agito in buona fede. Per questo motivo, nel 1984 l'UNESCO ha incaricato l'Istituto internazionale per l'unificazione del diritto privato (Unidroit), con sede a Roma, di elaborare una convenzione che disciplinasse questi settori. Dopo dieci anni di lavori preliminari, ai quali la Svizzera ha avuto parte in maniera determinante, il 24 giugno 1995 la Convenzione Unidroit sui beni culturali rubati o illecitamente esportati (Convenzione Unidroit) è stata approvata. Essa prevede in sostanza le seguenti normative:

- I beni culturali rubati (o scavati illecitamente) devono essere restituiti per un periodo di 50 anni (eccezionalmente 70 anni). Chi ha acquistato un simile bene culturale in buona fede ha diritto a un risarcimento adeguato.
- I beni culturali esportati illecitamente e la cui esportazione comporta il danneggiamento di interessi rilevanti di natura culturale o scientifica devono essere restituiti per un periodo di 50 anni. Anche in questo caso, chi ha acqui-

¹² Recommendation on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Export, Import and Transfer of Ownership of Cultural Property, 19.11.1964, in: UNESCO, Records of the General Conference, 13th session, 1964, Resolutions, pag. 1481, in particolare i paragrafi 4 e 8.

¹³ UNESCO Doc. SHC/MD/3 Allegato (1969) e la rielaborazione in UNESCO Doc. SHL/MD/5 Allegato III (1970).

¹⁴ In merito al contenuto, cfr. i n. 1.4 e 2.1.

stato un simile bene culturale in buona fede ha diritto a un risarcimento adeguato.

Diversamente dalla Convenzione UNESCO 1970, le disposizioni della Convenzione Unidroit sono per principio applicabili direttamente (*self-executing*) e quindi non devono essere trasposte nel diritto nazionale. Nei rapporti tra gli Stati contraenti, tali disposizioni sostituiscono il diritto materiale nazionale e quindi indirettamente anche le prescrizioni del diritto internazionale privato. La Convenzione Unidroit rafforza le disposizioni della Convenzione UNESCO 1970, integrandole con regole minime per la restituzione o il rimpatrio dei beni culturali. Ai fini dell'attuazione immediata dei principi sanciti nella Convenzione UNESCO 1970, la Convenzione Unidroit assicura i capisaldi del diritto internazionale privato e procedurale. In tal senso, i due strumenti sono compatibili tra di loro e possono essere impiegati a titolo complementare.

Fino al 1° ottobre 2001, la Convenzione Unidroit è stata ratificata da 15 Stati, fra cui tre appartenenti all'Unione europea, ossia Italia, Portogallo e Finlandia.¹⁵ La Francia, una delle maggiori piazze mondiali del commercio di oggetti d'arte, sta preparando la ratifica. La Svizzera ha firmato la Convenzione Unidroit il 26 giugno 1996, ma non l'ha ancora ratificata.

1.2.2.3 Unione europea

L'Unione europea¹⁶ ha approvato due strumenti volti a disciplinare il trasferimento di beni culturali:

La *direttiva 93/7/CEE del Consiglio, del 15 marzo 1993, relativa alla restituzione dei beni culturali usciti illecitamente dal territorio di uno Stato membro* (direttiva CE 93/7), trasposta nel diritto nazionale da tutti gli Stati membri. Essa «europeizza» in certo qual modo le prescrizioni di protezione nazionali, obbligando gli Stati membri a imporre sul proprio territorio nazionale i divieti d'esportazione di altri Stati membri.

Il *regolamento (CEE) n. 3911/92 del Consiglio, del 9 dicembre 1992, relativo all'esportazione di beni culturali* contiene prescrizioni attinenti al commercio di beni con Stati terzi. Esso sottopone l'esportazione di beni culturali al di fuori dell'area dell'Unione europea a una corrispondente autorizzazione rilasciata dallo Stato di provenienza. Il pertinente regolamento d'applicazione (CEE) n. 752/93 disciplina i diversi tipi di autorizzazione e i particolari della procedura per il rilascio.

Questi strumenti della CE sono stati emanati in vista della realizzazione del mercato interno, nel quale è garantito, oltre alla libera circolazione delle persone, dei servizi e del capitale, anche la libera circolazione delle merci. Tuttavia, l'articolo 30 del Trattato CE permette di derogare eccezionalmente al principio della libera circolazione delle merci. Secondo tale disposizione, i divieti o limitazioni d'importazione,

¹⁵ A tutt'oggi i seguenti Stati hanno ratificato la Convenzione o vi hanno aderito: Lituania, Paraguay, Romania, Perù, Ungheria, Bolivia, Finlandia, Italia, Portogallo, Croazia, Cina, Ecuador, Brasile, El Salvador e Argentina.

¹⁶ Il termine «Unione europea» è utilizzato in questa sede secondo l'uso corrente e non in senso giuridico: di per sé, solo la Comunità europea, e non l'Unione europea, è dotata di personalità giuridica e ha quindi la facoltà di emanare norme giuridiche a nome proprio.

esportazione o transito sono fra l'altro ammissibili se servono a proteggere beni culturali nazionali di valore artistico, storico o archeologico. In tale contesto saranno i singoli Stati membri a stabilire cosa debba intendersi per beni culturali nazionali ai sensi di questa disposizione. Le due normative della CE, che si integrano a vicenda, hanno lo scopo di trovare un giusto equilibrio tra il principio della libera circolazione delle merci nel mercato interno europeo e la necessità degli Stati membri di classificare i beni culturali di particolare importanza culturale come beni culturali nazionali, per impedirne l'esportazione. Esse costituiscono un insieme di regole di protezione e collaborazione tra gli Stati membri, inteso a compensare la soppressione dei controlli ai confini interni.

1.2.2.4 Consiglio d'Europa

Nell'ambito del Consiglio d'Europa, la Svizzera ha ratificato due convenzioni in materia di protezione dei beni culturali:

La *Convenzione culturale europea del 19 dicembre 1954*¹⁷ formula il principio secondo cui ciascuna Parte contraente considererà come parte integrante del patrimonio culturale comune i beni culturali europei che sono sotto il suo controllo. Gli Stati membri sono tenuti a prendere i provvedimenti necessari alla protezione dei beni e facilitare l'accesso a questi ultimi; tra i provvedimenti figura anche la protezione contro l'esportazione.

La *Convenzione europea per la salvaguardia del patrimonio archeologico*, nella versione riveduta del 16 gennaio 1992 (Convenzione di Malta)¹⁸. Gli Stati contraenti si impegnano, fra l'altro, a fare il possibile per denunciare alle istanze competenti dello Stato di provenienza le offerte di beni sospettati di provenire da scavi clandestini o di essere stati trafugati da scavi ufficiali. Devono garantire che i musei e le istituzioni sottoposti al loro controllo non acquistino oggetti archeologici provenienti da scavi clandestini. Infine, si impegnano a far sì che anche i musei i cui acquisti non sottostanno alla vigilanza dello Stato osservino questi principi.

1.3 La situazione in Svizzera

Dalla Seconda Guerra mondiale a questa parte, la Svizzera è diventata un'importante piazza internazionale del commercio di oggetti d'arte. Secondo la statistica del commercio esterno, nel 2000 sono stati importati in Svizzera beni culturali per un valore di oltre 1,3 miliardi di franchi, mentre il valore di quelli esportati supera 1,4 miliardi di franchi. A livello mondiale la Svizzera si trova attualmente tra le principali nazioni del commercio di oggetti d'arte, accanto a Stati Uniti, Gran Bretagna e Francia. Questa posizione è in primo luogo frutto dell'esperienza e della competenza dei suoi commercianti d'arte, abili nello sfruttare le condizioni quadro favorevoli che risultano dalla posizione centrale della Svizzera, dalle ottime infrastrutture e dai contatti internazionali ben consolidati.

¹⁷ RS 0.440.1

¹⁸ RS 0.440.5

Tuttavia, non solo il commercio d'arte serio trae profitto dalle condizioni quadro favorevoli. La Svizzera ha la fama di essere una piattaforma del trasferimento illecito di beni culturali. Essa si vede effettivamente confrontata con un numero crescente di richieste di assistenza giudiziaria in materia penale in riferimento a beni culturali rubati o illecitamente esportati, il che si traduce in un numero crescente di sentenze del Tribunale federale.¹⁹ Il diritto svizzero offre un terreno relativamente fertile per le transazioni poco pulite, dal momento che, diversamente dalle altre grandi nazioni del commercio di oggetti d'arte, presenta considerevoli lacune normative per quanto concerne sia la protezione del proprio patrimonio culturale sia il trasferimento internazionale di beni culturali.

Le notizie relative a beni culturali il cui trasferimento illecito ha preso la strada attraverso la Svizzera, regolarmente riportate dalla stampa internazionale, nuociono alla fama della piazza commerciale svizzera di oggetti d'arte, poiché il nostro commercio d'arte trae la sua linfa vitale dalla propria competenza e serietà, sulle quali fanno affidamento privati e musei di tutto il mondo. Le associazioni dei commercianti d'arte si sono nel frattempo rese conto di questi pericoli e hanno reagito dotandosi di regole deontologiche destinate a combattere gli abusi.²⁰ Tuttavia, tali provvedimenti possono esplicitare i loro effetti soltanto se è assicurato il necessario sostegno giuridico. Essi devono coinvolgere anche gli ambienti che non fanno parte di alcuna associazione professionale e che non si considerano vincolati a particolari regole deontologiche.

1.3.1 Ripartizione di competenze tra Confederazione e Cantoni

In Svizzera le competenze nell'ambito del trasferimento dei beni culturali sono ripartite tra i livelli dello Stato. Mentre il disciplinamento dell'importazione di beni culturali spetta alla Confederazione, quello dell'esportazione è essenzialmente di competenza dei Cantoni;²¹ il diritto federale può intervenire unicamente con provvedimenti che riguardano oggetti provenienti dalle collezioni della Confederazione e beni culturali d'importanza nazionale (art. 69 e 54 Cost.).²²

¹⁹ Cfr. Trasferimento internazionale di beni culturali: Convenzione UNESCO 1970 e Convenzione dell'Unidroit 1995. Rapporto del gruppo di lavoro. Berna 1998, pagg. 90-92; Commercio e traffico di beni culturali in Svizzera. Portata nazionale e internazionale: impostazione del problema, soluzioni e conseguenze. Rapporto del gruppo di lavoro all'attenzione dell'Ufficio federale della cultura e del Dipartimento federale dell'interno, del 21 gennaio 1991 (Berna 1991), pag. 9.

²⁰ Codice etico dell'Associazione svizzera degli antiquari e commercianti d'arte del 27 maggio 2000 (ed. dall'Associazione svizzera degli antiquari e commercianti d'arte).

²¹ Cfr. Trasferimento internazionale di beni culturali: Convenzione UNESCO 1970 e Convenzione dell'Unidroit 1995. Rapporto del gruppo di lavoro. Berna 1998, pag. 49.

²² Messaggio concernente la revisione della Costituzione federale, FF 1997 I 268; cfr. anche Jean-François Aubert, in: Trasferimento internazionale di beni culturali: Dokumentation - documentation - documentazione. Pareri legali commissionati dalla Confederazione. Berna 1998, pag. 17 seg., 19, 33, 35.

1.3.2

Le lacune nel diritto svizzero in vigore

A livello federale la Svizzera non conosce alcuna normativa specifica concernente l'importazione e l'esportazione di beni culturali. Nell'ambito del diritto doganale i beni culturali sono considerati alla stregua di comuni beni di consumo.

Per contro, segnatamente i Cantoni di Basilea Campagna, Friburgo, Giura, Lucerna, Nidvaldo, Svitto e Ticino prevedono specifiche norme d'esportazione finalizzate alla protezione del loro patrimonio culturale; i Cantoni di Argovia, Appenzello Esterno, Basilea Campagna, Berna (in sede contrattuale), Friburgo, Grigioni, Lucerna, Nidvaldo, Soletta, Ticino, Vallese e (indirettamente) Vaud contemplano un diritto d'acquisto o il diritto di mettere il bene sotto tutela in caso di esportazione.²³ Nella prassi queste prescrizioni sono tuttavia facili da eludere. Un Cantone, per esempio, non può impedire che un bene culturale protetto venga portato oltre i confini nazionali in quanto il settore doganale è di competenza della Confederazione e non vi è alcuna base legale per un controllo.

Un altro problema per i Cantoni è costituito dalla protezione del patrimonio archeologico. L'articolo 724 capoverso 1 CC prevede la seguente disposizione: «Gli oggetti senza padrone, di rilevante pregio scientifico per la loro rarità naturale e per la loro antichità, si ritengono di proprietà del Cantone nel cui territorio sono scoperti». Il testo di legge lascia tuttavia un certo margine d'interpretazione circa la questione se tali oggetti diventino o meno direttamente proprietà del Cantone.²⁴ A questo proposito, la maggior parte dei Cantoni ha emanato disposizioni in cui gli stessi rivendicano la proprietà dei beni scoperti sul proprio territorio.²⁵

Contrariamente alla maggior parte degli Stati europei, la Svizzera non dispone di norme di diritto pubblico che le permettano di controllare e gestire il commercio internazionale di beni culturali. Finora le norme d'esportazione estere non sono per principio riconosciute in Svizzera, in quanto appartengono al diritto pubblico di uno Stato estero. Di conseguenza, nel nostro Paese le pretese di rimpatrio sono praticamente destinate a naufragare.

Si sono rivelati particolarmente problematici i termini brevi, rispetto ad altri Stati, previsti dal diritto svizzero per pretendere la restituzione di beni rubati. Secondo l'articolo 934 capoverso 1 CC, una cosa smarrita o sottratta (oppure rubata) che è stata acquistata in buona fede non può più essere rivendicata dal possessore derubato trascorsi cinque anni. Per quanto concerne i beni culturali, questo termine è troppo breve poiché, insieme alla mancanza di controllo sull'importazione e l'esportazione di beni culturali e alla possibilità di acquistare in buona fede un bene rubato, esso fa della Svizzera una specie di «deposito intermedio» ideale per trafficanti d'arte attivi a livello internazionale. Un bene culturale di provenienza illecita può essere importato in Svizzera senza grossi rischi e inosservatamente, e restarvi immagazzinato per cinque anni. In questo periodo, può essere emesso un titolo di

²³ Cfr. in dettaglio Peter Hänni, in: *Trasferimento internazionale di beni culturali: Dokumentation - documentation - documentazione*. Pareri legali commissionati dalla Confederazione. Berna 1998, pag. 31 segg.

²⁴ Cfr. Andrea F. G. Raschèr: *Kulturgütertransfer und Globalisierung*, Zurigo 2000, pag. 15 segg.

²⁵ Cfr. Peter Hänni, in: *Trasferimento internazionale di beni culturali: Dokumentation - documentation - documentazione*. Pareri legali commissionati dalla Confederazione. Berna 1998, pagg. 28-31.

proprietà valido sulla trasmissione effettiva o presunta a prestanome fisici o giuridici; le norme svizzere offrono un presupposto favorevole a tale riguardo (soprattutto per quanto concerne le aste pubbliche).²⁶ Un bene culturale liberato in tal modo dal suo «vizio giuridico» può in seguito essere rivenduto anche nei Paesi della «Common Law», quali gli Stati Uniti o la Gran Bretagna, nonostante il loro ordinamento giuridico non ammetta un trasferimento di proprietà di cose rubate.

Le possibilità di cui dispongono attualmente le autorità svizzere per contrastare tali abusi sono molto limitate. In Svizzera sono disciplinate alcune fattispecie illegali, fra l'altro nel diritto penale, cioè l'articolo sul riciclaggio di denaro (art. 305^{bis} CP)²⁷ e, per quanto concerne i reati di portata transfrontaliera, nella legge federale del 20 marzo 1981²⁸ sull'assistenza internazionale in materia penale (AIMP). Quest'ultima legge consente per esempio di consegnare opere d'arte rubate se servono come mezzi di prova o provengono da atti punibili secondo il diritto penale. Tali disposizioni sono tuttavia applicabili soltanto a un settore ben circoscritto. Le difficoltà nell'ambito dell'applicazione del diritto penale e quindi anche dell'assistenza in materia penale si manifestano sempre più nei casi in cui vi sono sì indizi sufficienti per un sospetto motivato, ma si dispone di prove insufficienti per una condanna penale. La condanna di una persona presuppone una ben più consistente assunzione dei mezzi di prova rispetto alla mera normativa di diritto civile relativa alla proprietà contesa. Non sarebbe impossibile confiscare oggetti in virtù del diritto penale e restituirli senza che un autore sia giudicato, ma ciò avviene raramente.

1.3.3 Gli interessi della Svizzera

Interessi di politica culturale, estera, commerciale ed economica della Svizzera depongono a favore di un orientamento più marcato verso gli sviluppi giuridici internazionali nell'ambito del trasferimento dei beni culturali.

La promozione degli scambi culturali internazionali è una necessità dettata dalla politica culturale. Per i nostri musei, collezionisti e commercianti d'arte è estremamente importante che i beni culturali di altri Paesi giungano in Svizzera, vengano esposti nelle mostre o, tramite il commercio, entrino nelle collezioni svizzere. Tuttavia, più passa il tempo e più ci si rende conto che questo scambio sarà possibile soltanto se a tutti i partecipanti saranno garantiti i principi della reciprocità, dell'uguaglianza di diritti e dell'autodeterminazione culturale. A tale scopo deve esservi un rapporto di fiducia basato sulla certezza del diritto e sulla trasparenza. La collaborazione internazionale nell'ambito del disciplinamento del trasferimento dei beni culturali è un modo per instaurare questa fiducia. All'estero si confida nel fatto che in Svizzera gli interessi importanti di politica culturale, quale la protezione del patrimonio culturale, siano rispettati. D'altra parte, per la Svizzera è di primaria importanza che i suoi interessi di politica culturale siano riconosciuti all'estero. Piazza

²⁶ Per approfondire la questione, con esempi concreti riferiti alla Svizzera, cfr. Trasferimento internazionale di beni culturali: Convenzione UNESCO 1970 e Convenzione Unidroit 1995. Rapporto del gruppo di lavoro. Berna 1998, pagg. 90-94. Trasferimento internazionale di beni culturali: Dokumentation - documentation - documentazione. Pareri legali commissionati dalla Confederazione. Berna 1998, pagg. 90-94.

²⁷ RS 311.0

²⁸ RS 351.1

commerciale tra le più importanti al mondo per quanto concerne i beni culturali e Paese con la maggior densità di musei a livello mondiale, la Svizzera ha un grande interesse a partecipare al trasferimento legale dei beni culturali in qualità di partner accettato a tutti gli effetti. A differenza dei suoi vicini europei, quali la Francia e la Gran Bretagna, e di altre grandi nazioni attive nel commercio di oggetti d'arte, come gli Stati Uniti, il nostro Paese non ha aderito ad alcuna normativa internazionale in materia di trasferimento di beni culturali. Da ciò può nascere l'accusa che la Svizzera tragga vantaggio dal traffico illegale di beni culturali.

Con la ratifica e l'applicazione della Convenzione UNESCO 1970, la Svizzera dà un segnale anche di politica estera, mostrandosi solidale con gli Stati maggiormente colpiti dalla perdita del proprio patrimonio culturale. Già la ratifica della Convenzione dell'Aia del 1954 da parte della Svizzera ha costituito un primo passo in questa direzione. Nel 1996, firmando la Convenzione Unidroit, il nostro Paese ha aderito ai principi di tale Convenzione. In tal modo ha riconosciuto l'importanza fondamentale di uno scambio culturale aperto, leale e interconnesso a livello internazionale. Anche in qualità di membro dell'UNESCO la Svizzera ha assunto in passato un impegno culturale a livello globale. A questo proposito va menzionata la Convenzione dell'UNESCO del 16 novembre 1972²⁹ per la protezione del patrimonio mondiale naturale e culturale, ratificata dalla Svizzera. Secondo gli articoli 3 e 4 di tale Convenzione, spetta a ciascuno Stato contraente identificare e delimitare i differenti beni culturali e naturali situati sul suo territorio e garantirne la protezione, conservazione e valorizzazione. La ratifica della Convenzione UNESCO 1970 è la logica conseguenza di questo impegno. Grazie alla ratifica e all'applicazione, la nostra posizione nell'ambito dell'UNESCO risulterà rafforzata; la Svizzera acquista credibilità e ha la possibilità di difendere meglio i propri interessi di politica culturale sul piano internazionale.

In quanto nazione che pratica il commercio, la Svizzera si è da sempre impegnata a favore di un disciplinamento multilaterale e giuridicamente vincolante della circolazione internazionale dei beni e dei servizi. Proprio per un Paese come il nostro, che dipende fortemente dal commercio internazionale, simili regole costituiscono la migliore garanzia per la prevedibilità e la certezza del diritto, le quali rappresentano a loro volta la *conditio sine qua non* per l'integrità dei flussi commerciali. Il commercio legale di oggetti d'arte è imprescindibile per le collezioni artistiche pubbliche e private in Svizzera. Affinché lo stesso possa funzionare, è necessario che i rapporti internazionali si svolgano in un clima caratterizzato da sicurezza e prevedibilità in ambito giuridico. Il commercio legale è inoltre interessato a distanziarsi da quello illegale mediante basi giuridiche chiare, per evitare che gli affari loschi di quest'ultimo lo espongano a facili sospetti e a condanne collettive.

Un ulteriore interesse pubblico, segnatamente anche del commercio di diritto privato, è costituito dalla protezione della buona fede nelle relazioni giuridiche. Ciò significa che le relazioni giuridiche devono essere fondate sulla fiducia reciproca e che la fiducia legittima merita protezione. Concretamente ne risulta l'esigenza che chiunque si sia impegnato in sede contrattuale debba adottare tutti i provvedimenti necessari all'adempimento corretto e legale della prestazione e si debba astenere da tutto ciò che mette in pericolo tale adempimento. Tra questi vi sono anche gli obblighi di diligenza, imprescindibili per evitare che le cose negoziabili siano gravate da

²⁹ RS 0.451.41

difetti della cosa o vizi giuridici. Il principio della buona fede contribuisce a tutelare tutti i soggetti economici dall'inganno e dallo sfruttamento, garantendo quindi la qualità della piazza commerciale svizzera e in particolare del commercio di oggetti d'arte nel nostro Paese. Anche lo Stato è quindi interessato al rispetto del principio della buona fede nelle relazioni commerciali.

1.4 La Convenzione UNESCO in sintesi

La Convenzione UNESCO 1970 è la prima convenzione globale che disciplina il trasferimento internazionale di beni culturali. Da un lato è volta a promuovere la protezione dei beni culturali nei diversi Stati, dall'altro mira a tutelare e preservare il patrimonio culturale comune tramite la collaborazione di tutti gli Stati. La Convenzione prevede prescrizioni minime in merito ai provvedimenti legislativi e amministrativi che devono essere adottati dalle parti contraenti per salvaguardare il patrimonio culturale e impedire il traffico illecito di beni culturali. Tali provvedimenti riguardano l'importazione, l'esportazione, la restituzione e il rimpatrio dei beni culturali, il flusso dell'informazione e il coinvolgimento degli operatori del commercio e dei musei. La Convenzione non ha effetto retroattivo, vale a dire che i provvedimenti e le disposizioni diventano vincolanti per la parte contraente soltanto dopo la ratifica. Non essendo applicabile direttamente, essa deve essere recepita nel diritto nazionale.

1.5 Le procedure preliminari

1.5.1 Lavori preliminari dell'amministrazione

Nel gennaio 1990 l'Ufficio federale della cultura ha istituito un gruppo di lavoro incaricandolo di allestire un rapporto sui problemi che si pongono per la Svizzera in relazione all'importazione e all'esportazione di beni culturali e di formulare proposte di soluzione. Lo spunto per l'elaborazione di tale rapporto era costituito in particolare da una serie di notizie, riportate dai media svizzeri ed esteri, in merito all'offerta di oggetti di dubbia provenienza in Svizzera. Nel suo rapporto, presentato nel gennaio 1991, il gruppo di lavoro propone, quali provvedimenti principali, la ratifica e trasposizione della Convenzione UNESCO 1970 e l'istituzione di una base costituzionale che sancisca la facoltà normativa della Confederazione in materia.³⁰

1.5.2 Consultazione sulla Convenzione UNESCO 1970 (1993)

Nel rapporto del 25 marzo 1992 sul programma di legislatura 1991-1995, il Consiglio federale aveva preannunciato che avrebbe affrontato il problema del commercio illecito di beni culturali e che avrebbe in particolare valutato sia l'opportunità di una disposizione costituzionale sull'importazione ed esportazione di beni culturali sia la

³⁰ Commercio e traffico di beni culturali in Svizzera. Portata nazionale e internazionale: impostazione del problema, soluzioni e conseguenze. Rapporto del gruppo di lavoro all'attenzione dell'Ufficio federale della cultura e del Dipartimento federale dell'interno, del 21 gennaio 1991 (Berna 1991), pag. 29.

ratifica della Convenzione UNESCO 1970.³¹ Per tale motivo, esso ha incaricato il Dipartimento federale dell'interno (DFI) di effettuare una consultazione in merito alla questione della ratifica e alla trasposizione della Convenzione.

La consultazione, svoltasi nel 1993, ha dato il seguente risultato: la stragrande maggioranza degli interpellati si è espressa sia a favore di una competenza della Confederazione di legiferare nell'ambito dell'importazione, esportazione e restituzione di beni culturali, sia a favore di una ratifica della Convenzione UNESCO 1970. I Cantoni hanno accolto le due proposte con larghe maggioranze (22 contro 2 e 21 contro 3, rispettivamente); anche le organizzazioni culturali ed ecclesiastiche, quelle attive nella cooperazione allo sviluppo e quelle femminili si sono dichiarate favorevoli, praticamente all'unanimità, ad entrambi i progetti. I partiti politici e le organizzazioni dell'economia si sono divisi in fautori (PS, PPD) e oppositori (PLR, UDC); le organizzazioni del commercio d'arte, illustri collezionisti e alcuni musei si sono dichiarati contrari a entrambi i progetti.³²

1.5.3 Consultazione sulla Convenzione Unidroit (1996)

Nel 1996 il Dipartimento federale dell'interno ha condotto una consultazione in merito alla questione se la Svizzera dovesse ratificare la Convenzione Unidroit. La grande maggioranza degli interpellati ha giudicato in modo positivo la Convenzione e si è espressa a favore della sua ratifica. Hanno appoggiato la ratifica 23 Cantoni, il PPD e il PS, l'Unione sindacale svizzera, le organizzazioni intercomunali e intercantionali, la grande maggioranza delle organizzazioni culturali, le organizzazioni attive nella cooperazione allo sviluppo, le organizzazioni ecclesiastiche e quelle femminili. Si sono dichiarati contrari alla ratifica i Cantoni di Berna, Basilea Città e Ginevra, il PLR e l'UDC, l'Unione svizzera di commercio e d'industria (Vorort), l'Unione svizzera delle arti e mestieri nonché le organizzazioni del commercio d'arte.³³

Sulla base dei risultati della consultazione, il nostro Consiglio ha fatto sottoscrivere la Convenzione Unidroit. Ha istituito un gruppo di lavoro interdipartimentale incaricato di occuparsi delle questioni giuridiche relative alla Convenzione UNESCO 1970 e alla Convenzione Unidroit e di coordinare i lavori successivi risultanti dal pacchetto complessivo.

1.5.4 Gruppo di lavoro interdipartimentale (1996-1998)

Il gruppo di lavoro interdipartimentale denominato «Trasferimento internazionale dei beni culturali» ci ha presentato il proprio rapporto nell'agosto 1998. Le sue indagini, basate su perizie stilate dai professori J.-F. Aubert (diritto costituzionale), B.

³¹ FF 1992 III 91

³² Risultati della procedura di consultazione concernente il commercio e traffico di beni culturali. Proposta di introdurre una nuova competenza federale (modifica dell'art. 24^{sexies} Cost.). Ratifica della Convenzione UNESCO 1970, ed. dall'Ufficio federale della cultura, Berna 1995.

³³ Risultati della procedura di consultazione concernente la Convenzione dell'Unidroit del 24 giugno 1995 sui beni culturali rubati o illecitamente esportati, ed. dall'Ufficio federale della cultura, Berna 1996.

Schnyder (diritto privato) e P. Volken (diritto internazionale privato)³⁴, hanno evidenziato che non esistono limitazioni né di diritto costituzionale né di diritto privato che ostacolino la ratifica della Convenzione UNESCO 1970 e della Convenzione Unidroit.³⁵

Preso atto del rapporto, il nostro Collegio ha affidato al DFI il compito di avviare i lavori preparatori in vista del messaggio relativo alla Convenzione UNESCO 1970, che dovevano comprendere anche gli adeguamenti legislativi necessari a livello nazionale. Ritenendo prematura una decisione sulla ratifica della Convenzione Unidroit, abbiamo incaricato il DFI di osservare gli sviluppi internazionali e di sottoporci, al momento opportuno, corrispondenti proposte a tale riguardo.

1.5.5 Audizioni (1999)

Nel luglio 1999 l'Ufficio federale della cultura (UFC), in qualità di ufficio responsabile dell'elaborazione della legge d'applicazione della Convenzione UNESCO 1970, ha pubblicato un documento interlocutorio in cui illustrava, nelle grandi linee, le possibili modalità d'applicazione degli impegni previsti dalla Convenzione. Partendo dai contenuti di questo documento, nel settembre 1999 sono state condotte audizioni con i rappresentanti dei Cantoni, del commercio d'arte, dei musei e dei collezionisti nonché delle organizzazioni e associazioni della cultura, dell'economia e della cooperazione allo sviluppo interessate alla questione.³⁶ Delle proposte e preoccupazioni formulate nell'ambito delle audizioni si è tenuto conto negli ulteriori lavori intorno alla legge sul trasferimento dei beni culturali.

1.5.6 Consultazione in merito all'avamprogetto di legge sul trasferimento dei beni culturali (2000-2001)

L'avamprogetto di legge sul trasferimento dei beni culturali (LTBC) è stato posto in consultazione tra il 30 ottobre 2000 e il 31 gennaio 2001.³⁷ Sono stati invitati a esprimersi 26 Governi cantonali, il Tribunale federale, 13 partiti politici, 13 associazioni centrali dell'economia, 5 organizzazioni intercomunali e intercantonali, 8 organizzazioni del commercio di oggetti d'arte, 41 organizzazioni culturali e scientifiche, 9 organizzazioni attive nella cooperazione allo sviluppo, 5 organizzazioni ecclesiastiche, 8 organizzazioni femminili e 14 rappresentanti di altre cerchie interessate. Nella circolare accompagnatoria è stato chiesto di valutare l'avamprogetto di legge nel suo insieme, i provvedimenti intesi a proteggere il patrimonio culturale svizzero e quello di altri Stati,

³⁴ Trasferimento internazionale di beni culturali: Dokumentation - documentation - documentazione. Berna 1998.

³⁵ Trasferimento internazionale di beni culturali: Convenzione UNESCO 1970 e Convenzione dell'Unidroit 1995. Rapporto del gruppo di lavoro. Berna 1998, pag. 121 segg.

³⁶ Hearings del 14, 22 e 24 settembre 1999 in vista dell'applicazione della Convenzione UNESCO del 14 novembre 1970 sulle misure per interdire e impedire l'illecita importazione, esportazione e il trasferimento di proprietà dei beni culturali, ed. dall'Ufficio federale della cultura, Berna 1999.

³⁷ Legge federale sul trasferimento internazionale dei beni culturali (legge sul trasferimento dei beni culturali, LTBC). Progetto. Testo e rapporto esplicativo, ed. dall'Ufficio federale della cultura, Berna 2000.

il prolungamento dei termini per le pretese di restituzione di beni culturali rubati, gli aiuti finanziari destinati a tutelare il patrimonio culturale nonché le norme di diligenza valide per le istituzioni federali e gli operatori del commercio d'arte e delle aste pubbliche. Su 143 interpellati, 85 hanno fatto pervenire il loro parere; 30 fra organizzazioni e privati si sono espressi spontaneamente. Dalle risposte inoltrate sono emerse sostanzialmente le posizioni riassunte qui di seguito.³⁸

Tra i partecipanti alla consultazione vi è stata un'ampia convergenza sull'opportunità di emanare una legge federale sul trasferimento internazionale dei beni culturali. Solo alcuni hanno chiesto che ci si limitasse a modificare testi di legge esistenti. La stragrande maggioranza ha giudicato l'avamprogetto complessivamente chiaro, comprensibile ed equilibrato. Hanno incontrato un ampio consenso anche i provvedimenti volti a tutelare il patrimonio culturale svizzero. Stessa sorte hanno avuto i provvedimenti intesi a tutelare il patrimonio culturale di altri Stati, avallati dalla grande maggioranza dei Cantoni, dei partiti e delle organizzazioni culturali e scientifiche. Il PS, 10 Cantoni e numerose organizzazioni culturali hanno chiesto una tutela ancora migliore del patrimonio culturale di altri Stati nel quadro della legge sul trasferimento dei beni culturali nonché la ratifica della Convenzione Unidroit. Il PLR, le associazioni centrali dell'economia e le organizzazioni del commercio d'arte hanno auspicato dal canto loro che i trattati bilaterali fossero conclusi con l'approvazione del Parlamento.

La stragrande maggioranza dei partecipanti alla consultazione si è inoltre dichiarata d'accordo con la proposta di prolungare i termini per pretendere la restituzione di beni culturali rubati. Secondo 8 Cantoni, il PS e il PES, tali termini dovrebbero essere portati a 50 anni o addirittura essere imprescrittibili. Il Cantone di Basilea Città, l'UDC e le organizzazioni del commercio d'arte e i collezionisti hanno invece chiesto termini di 10 e 20 anni.

La possibilità di concedere aiuti finanziari destinati a mantenere il patrimonio culturale è stata respinta unicamente dall'UDC. Anche le norme in materia di diligenza previste per le istituzioni della Confederazione hanno trovato un consenso praticamente generale. Alcuni partecipanti alla consultazione, tra cui 15 Cantoni, erano dell'opinione che le norme di diligenza dovessero essere applicate anche alle istituzioni cantonali (musei e collezioni a carattere pubblico).

Le norme di diligenza proposte per gli operatori del commercio d'arte e delle aste pubbliche hanno trovato un ampio consenso presso i Cantoni e i partiti PS, PPD, PSdL, PES e PCS nonché presso le organizzazioni culturali e scientifiche. Il Cantone di Argovia, i partiti PLR, PLS e UDC, l'Unione svizzera delle arti e mestieri (USAM) e le organizzazioni del commercio d'arte le hanno invece giudicate eccessive e comunque inutili, in quanto nel settore sarebbero già in uso regole deontologiche di tenore analogo.

³⁸ Legge federale sul trasferimento dei beni culturali. Rapporto in ordine ai risultati della procedura di consultazione, ed. dall'Ufficio federale della cultura, Berna 2001.

1.5.7

Adeguamento dell'avamprogetto in seguito alla consultazione

Sulla base della valutazione dei risultati della consultazione, l'avamprogetto di legge federale sul trasferimento dei beni culturali³⁹ è stato rielaborato modificandone i contenuti secondo quanto esposto qui di seguito:

- Il rimpatrio di un bene culturale importato illecitamente in Svizzera nello Stato dal quale è stato esportato illecitamente può ora essere sospeso dal giudice fintanto che il bene culturale sarebbe in pericolo in relazione al rimpatrio oppure la sua utilizzazione conforme allo scopo non appare garantita.
- Questa aggiunta è riferita al caso in cui vi sia motivo di supporre che dopo il rimpatrio il bene culturale venga danneggiato, distrutto o immesso nel mercato illegale. La modifica tiene conto di una preoccupazione formulata da diverse parti: a causa di eventi straordinari quali conflitti armati, guerre civili, occupazioni o catastrofi naturali, in molti Stati non è garantito un atteggiamento eticamente responsabile nei confronti del patrimonio culturale. Si pensi a eventi come la distruzione del patrimonio buddistico in Afghanistan, che stanno a dimostrare la fondatezza dei timori espressi (art. 9 cpv. 2 LTBC).
- Le condizioni per il rilascio di una garanzia di restituzione (precedentemente «impegno alla restituzione») per beni culturali prestati dall'estero ai fini di un'esposizione in Svizzera sono state allentate. In sede di consultazione questo era stato chiesto soprattutto dalle istituzioni che operano in ambito espositivo, segnatamente dai musei archeologici ed etnologici. Affinché queste istituzioni non siano discriminate nello scambio culturale internazionale, la garanzia di restituzione è ora ottenibile per tutte le categorie di beni culturali, quindi anche per i «beni culturali in senso stretto» (cfr. art. 2 cpv. 2 LTBC). In molti casi, ad esempio per quanto riguarda i prestiti effettuati dal Paese d'origine (per es. reperti provenienti da scavi eseguiti in Siria dati in prestito da un museo siriano), si può di fatto partire dal presupposto che gli oggetti vengano esportati in modo legale. Si rinuncia inoltre alla fornitura di una prova circostanziata della provenienza e della legalità dell'acquisto: il fatto che gli oggetti dati in prestito provengono da un museo di uno Stato contraente garantisce in modo sufficiente che eventuali pretese nei confronti del bene culturale possano essere fatte valere in quello Stato. Infine, la rielaborazione del testo ha pure tenuto conto della circostanza che spesso gli oggetti ritornano all'istituzione che li ha dati in prestito soltanto dopo un'esposizione itinerante (art. 10-13 LTBC).
- Si è rinunciato all'obbligo di notificazione imposto agli operatori del commercio d'arte e delle aste pubbliche nei casi in cui è loro offerta merce importata illecitamente o rubata. Nell'ambito della consultazione tale obbligo era stato giudicato eccessivo in primo luogo dalle cerchie del commercio d'arte. In effetti, nell'ambito del diritto svizzero un obbligo di notificazione

³⁹ Cfr. Legge federale sul trasferimento internazionale dei beni culturali (legge sul trasferimento dei beni culturali, LTBC). Progetto. Testo e rapporto esplicativo, ed. dall'Ufficio federale della cultura, Berna 2000.

è previsto nella legge sulle armi⁴⁰, mentre vi si è rinunciato in altre leggi destinate a proteggere i beni giuridici personali. Date le circostanze, anche nella legge sul trasferimento dei beni culturali è possibile rinunciare all'obbligo di notificazione, tanto più che gli obiettivi della legge possono comunque essere raggiunti applicando rigorosamente le altre norme di diligenza nell'ambito del commercio di oggetti d'arte.

- Nel presente disegno di legge i compiti del Servizio specializzato della Confederazione (precedentemente «organo centrale») sono distinti in modo più chiaro da quelli degli organi doganali e delle autorità preposte al perseguimento penale. Si è così tenuto conto dei timori circa la possibilità che il Servizio specializzato possa assumere le fattezze di una sorta di «polizia culturale». La legge riformulata non lascia dubbi circa il fatto che al Servizio specializzato non incombono obblighi né competenze in materia di controllo e perseguimento penale (art. 18, 19 e 21 LTBC).
- Diversi partecipanti alla consultazione avevano lamentato il fatto che le comminatorie non fossero definite sufficientemente e quindi ritenevano le disposizioni penali inopportune. Di questa critica è stato tenuto conto precisando le disposizioni penali per quanto riguarda le fattispecie e le rispettive comminatorie (art. 24 e 25 LTBC).
- Un'altra risultanza degli ulteriori lavori intorno alla legge è costituita dal potenziamento della protezione dei beni culturali di proprietà della Confederazione: una volta iscritti nell'Elenco federale in virtù della loro importanza significativa per il patrimonio culturale della Svizzera, questi beni non possono essere acquistati né per prescrizione né in buona fede. Questo rappresenta un metodo efficace per prevenire la perdita di beni culturali importanti per la comunità (art. 3 LTBC).

1.6 Le linee direttive per l'applicazione della Convenzione UNESCO in Svizzera

1.6.1 Necessità di una legislazione di applicazione

La Convenzione è un trattato internazionale che non può essere applicato direttamente (*non self-executing*). È quindi necessario trasporlo nella legislazione nazionale.

Formulata in modo aperto, la Convenzione permette agli Stati contraenti di adeguare gli impegni derivanti da singole disposizioni e provvedimenti alla loro situazione specifica, al loro modo di vedere la problematica e alle loro possibilità legislative.⁴¹

Gli Stati contraenti hanno pertanto applicato la Convenzione in maniera diversificata. Negli Stati in cui il trasferimento di beni culturali è già disciplinato nella legge, l'attività legislativa nell'ambito della ratifica può eventualmente limitarsi a piccoli adeguamenti del diritto esistente o non aver luogo del tutto. I Paesi che hanno rinunciato a emanare norme specifiche sono da un lato la Spagna e il Portogallo, in quanto il loro diritto nazionale applica già le disposizioni principali della Conven-

⁴⁰ RS 514.54

⁴¹ Cfr. UNESCO-Doc. 22 C/93, pag. 7.

zione, e dall'altro l'Italia e la Finlandia, in quanto con la ratifica della Convenzione Unidroit, direttamente applicabile, in linea di principio sono già attuati gli impegni più importanti previsti dalla Convenzione UNESCO. Nell'ambito della ratifica, Stati quali la Russia, la Slovenia e la Nigeria hanno apportato piccole modifiche agli atti legislativi nazionali. Australia, Canada, Stati Uniti e Repubblica Ceca hanno emanato una legge specifica per attuare la Convenzione UNESCO 1970. Visto che la Svizzera non conosce alcuna normativa nazionale relativa al trasferimento di beni culturali, non possiamo limitarci a un adeguamento delle leggi in vigore. Nel quadro della ratifica, la Svizzera deve legiferare per applicare gli impegni risultanti dalla Convenzione.

1.6.2 La legge sul trasferimento dei beni culturali (LTBC)

1.6.2.1 Obiettivo

La legge sul trasferimento dei beni culturali attua tutti gli impegni derivanti dalla Convenzione per i quali è competente la Confederazione. L'obiettivo è una trasposizione differenziata e appropriata che tenga conto anche dell'evoluzione giuridica internazionale degli ultimi anni in seno all'Unione europea e dei lavori eseguiti nell'ambito dell'UNESCO. La legge intende raggiungere segnatamente i seguenti obiettivi:

- istituire basi legali che consentano di combattere gli abusi nel settore del trasferimento di beni culturali;
- trasporre la Convenzione UNESCO 1970, che non è applicabile direttamente;
- rafforzare la cooperazione internazionale nel campo del trasferimento di beni culturali;
- adeguare la materia normativa agli standard minimi consueti a livello internazionale;
- promuovere uno scambio internazionale di beni culturali in uno spirito di apertura e legalità.

1.6.2.2 Panoramica sulla legge

Il disegno di legge sul trasferimento dei beni culturali (LTBC) contiene norme relative all'importazione, l'esportazione e il trasferimento di beni culturali nonché al rimpatrio di beni culturali importati o esportati illecitamente. Esso prevede provvedimenti volti a migliorare la protezione del patrimonio culturale della Svizzera e di altri Stati contraenti nonché a promuovere lo scambio legale di beni culturali. Qui di seguito sono illustrati gli aspetti principali del disegno di legge:

- L'esportazione di beni culturali dalla Svizzera è disciplinata esclusivamente per il settore circoscritto dei beni culturali di proprietà della Confederazione (per gli altri beni culturali sono competenti i Cantoni). I beni culturali d'importanza significativa per il patrimonio culturale della Svizzera sono iscritti nell'Elenco federale, il che implica che sono sottratti al commercio e la loro

esportazione definitiva dalla Svizzera è proibita. Se sono esportati nonostante il divieto, il Consiglio federale ne sollecita il rimpatrio. Le autorità doganali controllano l'esportazione di beni culturali dalla Svizzera, compresi quelli la cui esportazione è vietata da normative cantonali (art. 3-6 e 20 LTBC).

- La legge prevede due provvedimenti intesi a disciplinare l'importazione di beni culturali in Svizzera: il nostro Paese conclude con uno Stato contraente, su richiesta di quest'ultimo, una convenzione che disciplina l'importazione dei beni culturali archeologici, etnologici e liturgici, come pure degli archivi. In secondo luogo, se eventi straordinari quali guerre o catastrofi naturali arrecano danno al patrimonio culturale di uno Stato, il Consiglio federale può adottare provvedimenti limitati nel tempo relativi all'importazione e all'esportazione di beni culturali da questo Stato (art. 7 e 8 LTBC). Tali provvedimenti sono integrati da disposizioni concernenti il rimpatrio di beni culturali importati illecitamente e il diritto a un'indennità in caso di acquisto in buona fede (art. 9 LTBC).
- Per quanto riguarda il trasferimento di beni culturali, la legge formula una serie di regole cui devono adempiere le istituzioni della Confederazione al momento di acquistare beni culturali. Essa definisce inoltre norme di diligenza per gli operatori del commercio d'arte e delle aste pubbliche. Questi sono tenuti a registrare la provenienza di determinate categorie di beni culturali, informare la propria clientela in merito alle norme vigenti in materia di importazione ed esportazione e, nell'ambito di inchieste, fornire informazioni alle autorità doganali e a quelle preposte al perseguimento penale (art. 15-18 LTBC). Infine, il termine relativo alla prescrizione acquisitiva e alla restituzione di beni culturali rubati è stato portato a 30 anni (art. 32 LTBC).
- Diverse modifiche di leggi in vigore migliorano la protezione del patrimonio culturale svizzero e di altri Stati, in quanto ne impediscono l'acquisizione o il trasferimento illegali (art. 32 LTBC).
- La legge sul trasferimento dei beni culturali prevede inoltre che determinati progetti volti a mantenere il patrimonio culturale di altri Stati beneficino di un aiuto finanziario erogato dalla Confederazione (art. 14 KGTG).
- L'unico provvedimento che non risale a un impegno legato alla Convenzione prevede che la Confederazione, su mandato di un'istituzione culturale in Svizzera, possa concedere una garanzia di restituzione per beni culturali dati in prestito da un'istituzione estera per un'esposizione in Svizzera (art. 10-13 LTBC). Con questa normativa è soddisfatta una richiesta dei musei svizzeri, per i quali una simile garanzia è di vitale importanza per la loro attività espositiva a livello internazionale.
- La legge contiene inoltre disposizioni collaterali concernenti le autorità (art. 19-21 LTBC), l'assistenza amministrativa e giudiziaria (art. 22 e 23 LTBC), l'ambito penale (art. 23-29 LTBC) nonché i rimedi giuridici e la protezione dei dati (art. 30 LTBC).

Compendio tabellare della materia disciplinata nella Convenzione UNESCO 1970, nel diritto federale vigente e nella legge sul trasferimento dei beni culturali

Materia	Convenzione UNESCO 1970 (impegni)	Diritto federale (vigente)	Legge sul trasferimento dei beni culturali
Elenchi di beni culturali	Inventario dei beni culturali la cui esportazione è disciplinata (art. 5 lett. b)	<i>alcuna normativa</i>	Elenco federale dei beni culturali di proprietà della Confederazione (art. 3 cpv. 1).
Inalienabilità di beni culturali	Riconoscimento del diritto di uno Stato contraente di dichiarare inalienabili determinati beni culturali e di vietarne l'esportazione (art. 13 lett. d)	Inalienabilità di archivi della Confederazione: art. 20 della legge sull'archiviazione	L'iscrizione esclude la prescrizione acquisitiva, implica l'imprescrittibilità (art. 3 cpv. 2 lett. a e b) e vieta l'esportazione definitiva (art. 3 cpv. 2 lett. c) I rinvenimenti archeologici fatti sul territorio cantonale non possono essere alienati senza il consenso del Cantone (art. 724 cpv. 1 ^{bis} CC - art. 32)
Esportazione di beni culturali	Lotta all'esportazione illecita (art. 2 par. 2) Certificato per beni culturali la cui esportazione è disciplinata (art. 6 lett. a e b)	<i>alcuna normativa specifica</i>	L'esportazione temporanea di beni culturali figuranti nell'Elenco federale sottostà all'obbligo d'autorizzazione (art. 5) Controllo doganale al confine - anche per beni culturali figuranti negli elenchi cantonali (art. 20 cpv. 1 e 2 e art. 4)
Importazione di beni culturali	Lotta all'importazione illecita (art. 2 par. 2) Divieto d'importare beni culturali rubati da musei o simili (art. 7 lett. b i) Cooperazione con Stati contraenti il cui patrimonio culturale è in pericolo (art. 9)	<i>alcuna normativa specifica</i>	Conclusione di trattati bilaterali internazionali sull'importazione di beni culturali archeologici, etnologici, liturgici e archivistici (art. 7) Uno Stato contraente può proporre un'azione di rimpatrio di beni culturali importati illecitamente (art. 9)
Rimpatrio di beni culturali	Cooperazione nel rimpatrio di beni culturali (art. 13 lett. b)		Controllo doganale al confine (art. 20 cpv. 1 e 2) L'immagazzinamento di beni culturali in depositi doganali è considerato importazione (art. 20 cpv. 3)

Materia	Convenzione UNESCO 1970 (impegni)	Diritto federale (vigente)	Legge sul trasferimento dei beni culturali
Restituzione di beni culturali rubati	Restituzione di beni culturali rubati da musei o simili - indennità in caso di acquisto in buona fede (art. 7 lett. b ii)	La proprietà può essere rivendicata per 5 anni - indennità in caso di acquisto in buona fede (art. 934 e 728 CC)	Prolungamento a 30 anni dei termini per la prescrizione acquisitiva e la restituzione di beni culturali (art. 934 cpv. 1 ^{bis} e 728 cpv. 1 ^{bis} CC - art. 32)
Rafforzamento dei diritti dei derubati	Ammissibilità di azioni di rivendicazione di beni culturali perduti o rubati (art. 13 lett. c)		
Cooperazione finalizzata alla protezione del patrimonio culturale	<p>Informazione allo Stato contraente se vengono offerti beni culturali di dubbia provenienza (art. 7 lett. a, secondo periodo)</p> <p>Cooperazione con Stati contraenti il cui patrimonio culturale è minacciato da saccheggio (art. 9)</p> <p>Cooperazione per facilitare la restituzione o il rimpatrio di beni culturali (art. 13 lett. b)</p>	<p><i>alcuna normativa specifica</i></p> <p>Assistenza giudiziaria internazionale in materia penale</p>	<p>Provvedimenti straordinari in caso di pericolo acuto per il patrimonio culturale di uno Stato (art. 8)</p> <p>Custodia a titolo fiduciario in Svizzera di beni culturali minacciati (art. 14)</p> <p>Aiuti finanziari per progetti volti a mantenere il patrimonio culturale di altri Stati (art. 14)</p> <p>Assistenza amministrativa e giudiziaria internazionale in materia di trasferimento di beni culturali (art. 23)</p>
Commercio di beni culturali	<p>Lotta al trasferimento illecito di proprietà di beni culturali (art. 2 par. 2)</p> <p>Obbligo per gli antiquari d'informare e di tenere un registro (art. 10 lett. a)</p> <p>Prevenzione dei trasferimenti di proprietà suscettibili di favorire l'importazione o l'esportazione illecite (art. 13 lett. a)</p>	<i>alcuna normativa specifica</i>	<p>I beni culturali possono essere trasferiti soltanto se si può presumere l'assenza di qualsiasi violazione della legge (art. 16 cpv. 1)</p> <p>I commercianti d'arte informano la clientela sulle norme d'importazione ed esportazione (art. 16 cpv. 2)</p> <p>Obbligo di tenere un registro concernente i beni culturali in senso stretto (art. 17)</p> <p>Prolungamento a 30 anni dei termini per le azioni garanzia negli art. 196 cpv. 1^{bis} e 210 cpv. 1^{bis} CO (art. 32)</p>

Materia	Convenzione UNESCO 1970 (impegni)	Diritto federale (vigente)	Legge sul trasferimento dei beni culturali
Norme d'acquisto per i musei	I musei e istituzioni simili non possono acquistare beni culturali esportati illecitamente (art. 5 lett. e e 7 lett. a, primo periodo)	<i>alcuna normativa specifica</i>	Le istituzioni federali non possono acquistare o esporre beni culturali rubati o illecitamente esportati (art. 15)
Istituzione di un organo specializzato	Istituzione di un organo specializzato in materia di trasferimento di beni culturali (art. 5 lett. a, b e f, 6 lett. c e 14)	<i>alcuna normativa</i>	Servizio specializzato in materia di trasferimento di beni culturali in seno all'Ufficio federale della cultura (art. 19)
Garanzia di restituzione per oggetti d'esposizione	<i>alcuna normativa</i>	<i>alcuna normativa</i>	Per gli oggetti d'esposizione provenienti dall'estero può essere rilasciata una garanzia di restituzione (art. 10-13)

1.6.2.3 Rapporto con altre leggi concernenti la protezione del patrimonio culturale della Confederazione

Per quanto concerne il rapporto che intercorre tra il nostro disegno di legge e la legge federale del 1° luglio 1966⁴² sulla protezione della natura e del paesaggio (LPN), la legge federale del 6 ottobre 1966⁴³ per la protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato e la legge federale del 26 giugno 1998⁴⁴ sull'archiviazione (LAr), occorre evidenziare che le tre leggi citate non prevedono normative sull'importazione e l'esportazione di beni culturali. Pertanto non si producono accavallamenti in sede di applicazione. La legge sul trasferimento dei beni culturali integra le tre leggi negli aspetti inerenti al trasferimento dei beni culturali: ecco perché ha carattere di *lex specialis*.

1.6.2.4 Il disegno di legge nel contesto internazionale

In vista dell'elaborazione della legge sul trasferimento dei beni culturali sono stati vagliati diversi modelli d'applicazione esistenti della Convenzione UNESCO 1970. Per quanto riguarda il disciplinamento dell'importazione, ci siamo concentrati in particolare su due modelli: quello canadese e quello statunitense. Il disegno di legge si ispira in linea di massima alla soluzione statunitense, che disciplina il controllo all'importazione sulla base di convenzioni bilaterali.⁴⁵

⁴² RS 451

⁴³ RS 520.3

⁴⁴ RS 152.1

⁴⁵ Cfr. n. 3.4.4.

La normativa CE sul trasferimento dei beni culturali (cfr. n. 1.2.2.3) costituisce – in un’ottica mondiale – una soluzione regionale. Il suo campo d’applicazione territoriale e materiale è fondamentalmente meno vasto di quello della Convenzione UNESCO 1970. Il presente disegno di legge si prefigge prioritariamente di attuare la Convenzione UNESCO 1970 e di istituire un vero e proprio sistema di lotta agli abusi nel settore del trasferimento dei beni culturali. Considerato che in quest’ambito vi sono punti di contatto tra la Svizzera e gli Stati membri dell’Unione europea, nei casi in cui ciò risulti giustificato il disegno tiene comunque conto dei modelli normativi del diritto dell’Unione europea in materia di trasferimento di beni culturali. Vi sono ad esempio corrispondenze nella definizione delle nozioni e nei termini entro cui è possibile procedere al rimpatrio (cfr. art. 9 LTBC e art. 7 cpv. 1 della direttiva CE - per maggiori dettagli, cfr. n. 5).

La Convenzione Unidroit del 1995 rappresenta il secondo strumento d’importanza internazionale, accanto alla Convenzione UNESCO 1970, nell’ambito del trasferimento di beni culturali (cfr. n. 1.2.2.2). La Svizzera ha siglato la Convenzione il 26 giugno 1996, impegnandosi così a rispettarne le finalità. Con il disegno di legge sul trasferimento dei beni culturali si assicura l’applicazione della Convenzione UNESCO 1970. La legge, al pari della Convenzione Unidroit, non ha effetto retroattivo, prevede un’indennità per l’acquirente in buona fede e stabilisce termini di prescrizione più lunghi (la legge sul trasferimento dei beni culturali 30 anni – la Convenzione Unidroit 50 e 75 anni). La ratifica della Convenzione Unidroit non ne è pregiudicata. Visto che prevede meccanismi più severi e la piena reciprocità, tale Convenzione tutelerebbe meglio i diritti delle vittime di furti e proteggerebbe meglio il patrimonio culturale della Svizzera e di altri Stati; attualmente i problemi più urgenti nel settore del trasferimento di beni culturali possono tuttavia essere affrontati in modo efficace con la legge sul trasferimento dei beni culturali.

1.7 Interventi parlamentari da togliere di ruolo

Emanando la legge federale sul trasferimento dei beni culturali, si possono togliere di ruolo i seguenti interventi parlamentari:

Il postulato Oehen del 6 ottobre 1976⁴⁶: faceva riferimento al pericolo di una costante perdita di sostanza nel settore dei beni culturali svizzeri. L’avvenuto rimpatrio di beni culturali, secondo l’autore del postulato, non sarebbe in grado di compensare tale perdita in quanto oggetti importanti per la cultura svizzera sarebbero trasferiti continuamente all’estero, in modo definitivo o per motivi speculativi. Il Consiglio federale era stato invitato a elaborare le leggi e basi necessarie per garantire ai musei svizzeri un diritto di prelazione e per poter controllare o vietare l’esportazione di oggetti importanti per la cultura svizzera. Il 19 settembre 1977 il postulato è stato accolto come tale dal Consiglio nazionale.

Il postulato Keller Rudolf del 4 marzo 1993⁴⁷: l’intervento, presentato come mozione, chiedeva di promuovere e sostenere gli sforzi intrapresi a livello nazionale e internazionale per ricongiungere beni culturali. A condizione che la sicurezza e il mantenimento dei beni culturali in questione fossero garantiti, si trattava soprattutto

⁴⁶ P 76.452: Beni culturali. Esportazione (N 19.9.77, Oehen).

⁴⁷ P 93.3074: Raggruppamento di beni culturali (N 18.6.93, Keller Rudolf).

di ricongiungere collezioni. Tenendo conto del parere del Consiglio federale, il 18 giugno 1993 l'intervento è stato accolto dal Consiglio nazionale sotto forma di postulato.

La mozione Grossenbacher del 18 giugno 1992⁴⁸: constataba che grazie a un vuoto normativo la Svizzera era venuta ad assumere un importante ruolo di piattaforma per transazioni illegali con oggetti d'arte e beni culturali. Il Consiglio federale era stato invitato a istituire quanto prima le basi legali necessarie per arrestare l'ulteriore sviluppo del trasferimento illecito di beni culturali in Svizzera. Inoltre chiedeva di avviare immediatamente i lavori in vista della ratifica della Convenzione UNESCO 1970 e di elaborare una corrispondente legge d'applicazione. L'autrice della mozione giustificava le sue richieste adducendo l'argomento secondo cui il commercio d'arte internazionale avrebbe assunto proporzioni considerevoli nel corso del decennio precedente: l'acquisto tradizionale sarebbe sostituito in misura sempre maggiore dall'acquisto di prestigio e speculativo o addirittura sfruttato abusivamente quale mezzo finalizzato al riciclaggio di denaro. In tale contesto la Svizzera svolgerebbe un ruolo importante quale piattaforma del traffico illegale di beni culturali provenienti soprattutto dal Secondo e dal Terzo mondo. D'altro canto, beni culturali d'importanza nazionale verrebbero trasferiti all'estero senza che qualcuno vi si opponga. La mozione è stata accolta il 2 giugno 1993 dalla Camera Bassa. In seguito, il Consiglio degli Stati l'ha approvata parzialmente come mozione e parzialmente sotto forma di postulato. La versione della mozione accolta da entrambe le Camere conferisce al Consiglio federale il mandato vincolante di ratificare la Convenzione UNESCO 1970.

A titolo di completezza menzioniamo i postulati omonimi presentati nel 1993 dalle CSEC delle due Camere.⁴⁹ Essi chiedevano che la Convenzione UNESCO 1970 fosse firmata senza indugio e che fossero emanate disposizioni giuridiche volte a impedire la perdita di beni culturali d'importanza nazionale e a sostenere gli Stati esteri nella tutela del loro patrimonio culturale.

2 Parte speciale

2.1 La Convenzione UNESCO 1970

2.1.1 Scopo

La Convenzione UNESCO 1970 intende da un lato promuovere la protezione dei beni culturali nei diversi Stati e, dall'altro, proteggere e salvaguardare il patrimonio culturale dell'umanità grazie alla collaborazione di tutti gli Stati. Essa si propone di combattere in primo luogo il trasferimento illegale di beni culturali, ritenuto la causa principale del depauperamento subito dal patrimonio culturale dei Paesi d'origine dei beni trafugati.

⁴⁸ M 92.3259: La Svizzera, piattaforma del traffico illegale di beni culturali (N 2.6.93, Grossenbacher; S 6.12.93).

⁴⁹ P 93.3028: Convenzione dell'UNESCO per la protezione dei beni culturali: firma (N 18.3.93, Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio nazionale [91.073]; S 9.6.93).

2.1.2 Natura giuridica

I destinatari della Convenzione sono gli Stati contraenti (legislatori e autorità); essa non prevede diritti e obblighi immediati per i privati. La Convenzione non è applicabile direttamente (*non self-executing*), per cui è necessario trasporla nel diritto nazionale.

Gli impegni previsti dalla Convenzione possono essere suddivisi in impegni *specifici* e impegni *generici*:⁵⁰

- Gli impegni *specifici* hanno carattere giuridicamente vincolante. Sono quelli sanciti negli articoli 6 lettere a e b, 7 lettera b, 8, 9, 10 lettera b e 16 della Convenzione.
- Gli impegni *generici* vanno adempiuti nei limiti delle possibilità e dei mezzi a disposizione di ciascuno Stato oppure nell'ambito dell'ordinamento giuridico nazionale. Ciò significa che gli Stati dispongono di un certo margine di manovra nell'adempimento di questi impegni. I limiti di tale margine di manovra sono dati in ogni caso, secondo l'articolo 31 della Convenzione di Vienna del 23 maggio 1969⁵¹ sul diritto dei trattati, dal testo nonché dal senso comune da attribuire a una disposizione in funzione dell'oggetto e dello scopo della Convenzione. Nonostante queste disposizioni siano prive del carattere giuridicamente vincolante, lo Stato contraente è comunque tenuto a fare tutto il possibile affinché la disposizione possa essere applicata nell'ambito del proprio ordinamento giuridico. Gli impegni generici sono formulati negli articoli 2 paragrafo 2, 5, 6 lettera c, 7 lettera a, 10 lettera a, 13 e 14 della Convenzione.

2.1.3 Campo d'applicazione

2.1.3.1 Campo d'applicazione materiale

La Convenzione è applicabile ai beni culturali. Sono considerati beni culturali i beni che «a titolo religioso o profano, sono designati da ciascuno Stato come importanti per l'archeologia, la preistoria, la storia, la letteratura, l'arte o la scienza» (art. 1 frase introduttiva). Ciascuno Stato stabilisce autonomamente nella propria legislazione inerente alla protezione dei beni culturali che cosa intenda per «importante». Di norma questo avviene mediante definizioni generiche, l'integrazione in un elenco o entrambe le cose. Il bene deve inoltre appartenere a una delle undici categorie elencate nell'articolo 1 lettere a-k della Convenzione UNESCO 1970. È anche possibile che un bene faccia parte di più categorie. Le categorie inglobano la maggior parte dei settori collezionistici di musei e archivi.

Singoli provvedimenti sono tuttavia limitati a un ambito più ristretto. I provvedimenti di cui agli articoli 5 lettere a, b e f, 12 e 14 si adottano unicamente se il bene culturale fa parte del «patrimonio culturale» secondo l'articolo 4; infine, la cooperazione internazionale secondo l'articolo 9 è limitata ai beni archeologici ed etnologici.

⁵⁰ Per un compendio tematico degli impegni derivanti dalla Convenzione, cfr. Andrea F. G. Raschèr: Kulturgütertransfer und Globalisierung. Zurigo 2000, pag. 56 segg.

⁵¹ RS 0.111

2.1.3.2 Campo d'applicazione territoriale e personale

Le disposizioni della Convenzione esplicano i loro effetti esclusivamente nei rapporti tra gli Stati contraenti.

2.1.3.3 Campo d'applicazione temporale

La Convenzione non prevede disposizioni di carattere generale in merito alla durata dell'applicabilità. L'aspetto temporale è toccato soltanto dall'articolo 7, secondo cui il divieto d'importazione e l'obbligo di restituzione si applicano unicamente ai beni culturali rubati dopo l'entrata in vigore della Convenzione. Entra quindi in gioco, conformemente all'articolo 28 della Convenzione di Vienna del 23 maggio 1969⁵² sul diritto dei trattati, il principio dell'irretroattività. Le disposizioni e i provvedimenti esplicano dunque i loro effetti soltanto dopo che la Convenzione è entrata in vigore per lo Stato che l'ha ratificata.

2.1.4 Materia trattata

Definizione di «beni culturali» (art. 1 Convenzione)

Dal punto di vista materiale, la Convenzione verte sui beni culturali mobili. La definizione di «beni culturali», affidata all'articolo 1, è bipartita: i beni devono essere stati «designati da ciascuno Stato come importanti per l'archeologia, la preistoria, la storia, la letteratura, l'arte o la scienza» e devono rientrare in una delle undici categorie di oggetti elencate successivamente: esemplari rari di flora e fauna, mineralogia, anatomia e paleontologia; beni di valore storico; reperti archeologici; parti di monumenti o luoghi archeologici; oggetti d'antiquariato che abbiano più di cento anni; oggetti d'interesse etnologico; beni d'interesse artistico; manoscritti rari e incunaboli, quali pubblicazioni e documenti antichi d'interesse particolare; francobolli, marche da bollo; archivi; oggetti di mobilia aventi più di cento anni e strumenti musicali antichi.

Per il resto, la definizione di «beni culturali» dell'articolo 1 della Convenzione UNESCO 1970 ripropone i termini dell'articolo 1 della Convenzione dell'Aia del 14 maggio 1954⁵³ per la protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato. La Svizzera ha ratificato questa Convenzione il 15 maggio 1962 e l'ha attuata nel diritto nazionale con la legge federale del 6 ottobre 1966⁵⁴ per la protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato.⁵⁵

Lotta al trasferimento illecito di beni culturali (art. 2 Convenzione)

L'articolo 2 definisce lo scopo della Convenzione, ossia la lotta all'importazione e l'esportazione illecite di beni culturali. Il paragrafo 1 stabilisce che gli Stati con-

⁵² RS 0.111

⁵³ RS 0.520.3/32

⁵⁴ RS 520.3

⁵⁵ Cfr. P. Volken in: Trasferimento internazionale di beni culturali: Dokumentation - documentation - documentation. Pareri legali commissionati dalla Confederazione. Berna 1998, pagg. 11-13.

traenti riconoscono che l'importazione, l'esportazione e il trasferimento illeciti di proprietà di beni culturali costituiscono una delle cause principali dell'impoverimento del patrimonio culturale dei Paesi d'origine di questi beni, e li obbliga a collaborare. Secondo il paragrafo 2, gli Stati collaborano applicando «i mezzi di cui dispongono», in particolare le leggi nazionali in vigore. Si tratta quindi di un impegno generico. Disposizioni complementari devono essere emanate unicamente nei casi in cui il diritto nazionale degli Stati contraenti non adempie agli impegni derivanti dalla Convenzione.

Illiceità del trasferimento di beni culturali (art. 3 Convenzione)

L'articolo 3 definisce l'«illiceità» del trasferimento di beni culturali facendo riferimento al diritto nazionale emanato in virtù della Convenzione: sono considerati illeciti l'importazione, l'esportazione e il trasferimento di proprietà che violano i provvedimenti adottati dagli Stati nell'ambito della Convenzione. L'«illiceità» è quindi definita nelle disposizioni nazionali che ciascuno Stato contraente ha stabilito ai fini della protezione dei beni culturali⁵⁶, e non risulta affatto dalla violazione di altre disposizioni legali, per esempio quelle inerenti al diritto fiscale.

Definizione di «patrimonio culturale» (art. 4 Convenzione)

L'articolo 4 indica in quali casi un bene culturale sia considerato appartenente al «patrimonio culturale» di uno Stato. A tale scopo, il bene deve soddisfare uno dei cinque requisiti elencati in questo articolo. I requisiti non rispondono a criteri di proprietà, bensì a criteri legati alla nazionalità o alla dimora degli artisti (art. 4 lett. a: creazione nello Stato), al luogo del ritrovamento (art. 4 lett. b: ritrovamento sul territorio nazionale) e al fatto che i beni siano stati trasferiti o esportati legalmente dallo Stato di origine (art. 4 lett. c-e). L'attribuzione al patrimonio culturale acquista rilevanza in relazione ai provvedimenti di cui agli articoli 5 lettere a, b e f, 9, 12 e 14. Se un bene culturale ai sensi dell'articolo 4 è rivendicato da più Stati come appartenente al proprio patrimonio culturale, l'UNESCO può offrire i suoi buoni uffici secondo l'articolo 17 paragrafo 5.

Istituzione di servizi (art. 5 Convenzione)

L'articolo 5 obbliga gli Stati contraenti a istituire uno o più servizi incaricati di adempiere i molteplici compiti legati alla tutela dei beni culturali a livello nazionale. Fra questi compiti figurano l'elaborazione di norme legali, l'allestimento di un elenco dei beni da tutelare, il promovimento delle istituzioni scientifiche e tecniche che si occupano della conservazione dei beni culturali, la sorveglianza degli scavi archeologici, la formulazione di norme deontologiche per gli addetti ai lavori, l'esercizio di un'azione educativa e un'appropriata pubblicità assicurata a ogni caso di sparizione di un bene culturale (lett. a-g).

Anche in questo caso si tratta di un impegno generico, considerato che gli Stati sono tenuti ad adottare i provvedimenti «tenendo conto delle condizioni di ciascun Paese».

⁵⁶ Cfr. Ridha Fraoua: *Convention concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicite des biens culturels* (Paris, 1970). *Commentaire et aperçu de quelques mesures nationales d'exécution* (Doc. UNESCO CC-86/WS/40). Parigi 1986, pag. 57 seg.

Certificato di esportazione (art. 6 Convenzione)

L'articolo 6 chiede che qualsiasi esportazione legale di un bene culturale sia attestata da un certificato ufficiale e i divieti d'esportazione vengano portati a conoscenza del pubblico in modo appropriato. Questo impegno si riferisce al disciplinamento dell'esportazione dei propri beni culturali, non di quelli estranei: lo Stato che disciplina l'esportazione di beni culturali deve provvedere al relativo certificato.⁵⁷ Il certificato e la pubblicazione delle prescrizioni giuridiche legate alle norme d'esportazione hanno lo scopo di corroborare la certezza del diritto nell'ambito del trasferimento di beni culturali.

Beni culturali esportati illecitamente o rubati (art. 7 Convenzione)

L'articolo 7 formula tre impegni fondamentali della Convenzione: gli Stati impediscono a musei e istituzioni simili di acquisire beni culturali esportati illecitamente da uno Stato contraente e informano i Paesi d'origine in merito all'offerta di questi beni (lett. a).⁵⁸ Anche in questo caso si tratta di un impegno generico, in quanto gli Stati devono adottare i provvedimenti «in conformità con la legislazione nazionale» e i Paesi d'origine vanno informati «nella misura del possibile». Con questo impegno si vuole fare in modo che i musei, partner importanti nel trasferimento internazionale di beni culturali e investiti di una funzione «interfacciale» nella mediazione artistica, si facciano promotori di standard comportamentali nei confronti dei beni culturali.

Inoltre è vietato importare beni culturali rubati che fanno parte dell'inventario di un monumento pubblico (museo, chiesa ecc.) di un altro Stato (lett. b i). Il furto deve tuttavia essere avvenuto dopo che la Convenzione sia entrata in vigore in entrambi gli Stati contraenti; la retroattività è esplicitamente esclusa.

I beni culturali rubati in tal modo devono essere restituiti su richiesta del Paese d'origine, a condizione che questo versi un equo indennizzo alla persona acquirente in buona fede (lett. b ii). Lo Stato richiedente è tenuto a fornire, a proprie spese, tutti i documenti e mezzi di prova necessari per accertare il suo diritto. Anche le spese derivanti dalla restituzione e spedizione dei beni culturali vanno a carico dello Stato richiedente.

Imposizione di sanzioni penali o amministrative (art. 8 Convenzione)

L'articolo 8 obbliga gli Stati contraenti a imporre sanzioni penali o amministrative a chi abbia violato i divieti previsti negli articoli 6 lettera b e 7 lettera b, ossia le norme che disciplinano l'importazione e l'esportazione di beni culturali.

Cooperazione internazionale nella lotta ai saccheggi archeologici o etnologici (art. 9 Convenzione)

L'articolo 9 sancisce ulteriori impegni fondamentali della Convenzione: gli Stati contraenti il cui patrimonio culturale è messo in pericolo da saccheggi archeologici o etnologici possono rivolgersi ad altri Stati contraenti (primo periodo). Questi si

⁵⁷ Cfr. Patrick J. O'Keefe: *Commentary on the UNESCO 1970 Convention on Illicit Traffic*, Leicester 2000, pagg. 42 e 56.

⁵⁸ Cfr. art. 10 par. 2 della Convenzione europea del 16 gennaio 1992 per la salvaguardia del patrimonio archeologico (Convenzione di Malta - RS **0.440.5**), secondo cui le Parti si impegnano a informare le istanze competenti dello Stato d'origine di ogni offerta sospettata di provenire da scavi illeciti o di essere stata sottratta a scavi ufficiali.

impegnano a partecipare a operazioni internazionali concertate, in particolare quelle volte a sorvegliare l'importazione, l'esportazione e il commercio dei beni culturali in questione (secondo periodo). Infine, ciascuno Stato è tenuto ad adottare le precauzioni necessarie a prevenire danni irrimediabili per il patrimonio culturale dello Stato richiedente (terzo periodo). L'adozione di tali provvedimenti costituisce un impegno generico, in quanto gli Stati vi sono tenuti «nella misura del possibile».

I provvedimenti secondo l'articolo 9 sono riferiti in primo luogo a situazioni di crisi (catastrofi naturali, guerre civili ecc.). Entrano tuttavia in linea di conto anche i casi di situazioni di crisi non acuta, in cui il patrimonio culturale di uno Stato è messo in pericolo da continui saccheggi. I provvedimenti secondo l'articolo 9 terzo periodo vanno presi dai singoli Stati fino a quando non sarà attuata un'operazione internazionale concertata. La gamma dei provvedimenti può andare dalla sorveglianza dell'importazione al divieto d'importare beni culturali in pericolo.

Azione educativa nei confronti del pubblico e obbligo di tenere un registro per gli operatori del commercio d'arte (art. 10 Convenzione)

L'articolo 10 lettere a e b obbliga gli Stati contraenti a svolgere un'azione educativa e informativa nei confronti del pubblico per quanto riguarda l'importanza dei beni culturali, il loro trasferimento illecito e i danni arrecati al patrimonio culturale dal furto, dagli scavi clandestini e dall'esportazione illegale.

Secondo la lettera a, gli operatori del commercio d'arte sono inoltre obbligati a tenere un registro dei beni culturali acquisiti, dal quale siano desumibili la provenienza di ogni singolo oggetto, il nome e l'indirizzo del fornitore nonché una descrizione di ogni oggetto venduto e il suo prezzo. Essi devono inoltre informare l'acquirente circa un eventuale divieto d'esportazione cui il bene venduto è soggetto. Infine devono essere obbligati a rispettare i codici etici (cfr. art. 5 lett. e Convenzione). L'applicazione di queste disposizioni ha lo scopo di evitare che organizzazioni criminali usino il commercio d'arte legale per immettere illegalmente nel mercato beni culturali di dubbia provenienza, li «riciclino» e ne celino così la reale provenienza. Grazie alle registrazioni è possibile ripercorrere l'iter dei beni culturali di provenienza illecita immessi nei circuiti del mercato nonostante le precauzioni adottate. Per imporre la registrazione, gli Stati contraenti sono tenuti a infliggere sanzioni penali o amministrative a chiunque violi le disposizioni dell'articolo 10 della Convenzione. Anche in questo caso siamo in presenza di un impegno generico, visto che ciascuno Stato è tenuto a farlo «nei modi [a esso] adatti».

Paesi occupati (art. 11 Convenzione)

L'articolo 11 dichiara illeciti l'esportazione e il trasferimento di proprietà forzati di beni culturali, risultanti dall'occupazione di un Paese da parte di una potenza straniera. Questa disposizione corrisponde ai principi della Convenzione dell'Aia del 14 maggio 1954 per la protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato nonché del Protocollo aggiuntivo dello stesso anno.⁵⁹ La Svizzera ha ratificato la Convenzione e il Protocollo il 15 maggio 1962, attuandoli nel diritto nazionale con la legge federale del 6 ottobre 1966⁶⁰ per la protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato.

⁵⁹ RS 0.520.3/32

⁶⁰ RS 520.3

Protettorati (art. 12 Convenzione)

Secondo l'articolo 12, gli Stati contraenti rispettano il patrimonio culturale nei territori di cui assicurano le relazioni internazionali e adottano i provvedimenti atti a vietare e prevenire l'importazione, l'esportazione e il trasferimento di proprietà illeciti di beni culturali in questi territori. Questa disposizione ha un'importanza soltanto secondaria per la Svizzera.

Ulteriori impegni (art. 13 Convenzione)

Anche nell'articolo 13 sono formulati impegni generici cui gli Stati contraenti devono adempiere «nel quadro della legislazione di ciascuno Stato». La lettera c disciplina la restituzione di beni culturali rubati: gli Stati contraenti sono tenuti a consentire un'azione di rivendicazione dei beni culturali perduti o rubati. Questa disposizione va letta nel contesto dell'articolo 7 lettera b, che prevede la restituzione di beni culturali rubati in un museo, in un monumento pubblico religioso o civile oppure in un'istituzione analoga.

Le lettere a, b e d si riferiscono al rimpatrio di beni culturali esportati illegalmente e all'obbligo di impedire il trasferimento di proprietà di simili beni. In tale contesto gli Stati contraenti si impegnano a impedire i trasferimenti di proprietà in virtù dei quali potrebbero essere favorite l'importazione o l'esportazione illecite di beni culturali (lett. a). I servizi statali competenti sono tenuti a cooperare affinché i beni culturali esportati illecitamente possano essere rimpatriati il più presto possibile (lett. b). Infine, gli altri Stati contraenti saranno sostenuti nel recupero di beni culturali che sono stati esportati illecitamente nonostante siano stati dichiarati inalienabili.

Finanziamento dei servizi (art. 14 Convenzione)

L'articolo 14 invita gli Stati contraenti a dotare di un bilancio sufficiente i servizi incaricati di proteggere il patrimonio culturale e di adempiere agli impegni contratti con la Convenzione. Ogni Stato vi è tenuto «in base alle proprie possibilità». Questi servizi si occupano dei compiti menzionati nell'articolo 5 lettere a-g della Convenzione.

Accordi particolari (art. 15 Convenzione)

L'articolo 15 concede agli Stati contraenti la possibilità (senza tuttavia obbligarli) di concludere tra di loro accordi particolari concernenti la restituzione di beni culturali esportati dal Paese d'origine prima dell'entrata in vigore della Convenzione. La disposizione stabilisce quindi che gli Stati contraenti hanno la facoltà di concludere accordi sulla restituzione di beni culturali che si spingono più in là dei principi della Convenzione UNESCO 1970.

Rapporti (art. 16 Convenzione)

L'articolo 16 obbliga gli Stati contraenti a presentare periodicamente rapporti concernenti le leggi da essi emanate e i provvedimenti adottati in virtù della Convenzione.

Sostegno da parte dell'UNESCO (art. 17 Convenzione)

L'articolo 17 elenca i mezzi con i quali l'UNESCO può sostenere gli Stati contraenti nell'attuazione degli impegni derivanti dalla Convenzione. Si tratta segnatamente

dell'informazione e l'educazione, la consulenza, il coordinamento e i buoni uffici. In termini concreti, l'UNESCO può eseguire e pubblicare indagini in relazione al trasferimento illecito di beni culturali; a tale scopo può anche rivolgersi a qualsiasi organizzazione non governativa competente in materia; può inoltre sottoporre agli Stati contraenti proposte circa l'applicazione della Convenzione e offrire i suoi buoni uffici nel caso sorgano controversie tra gli Stati contraenti.

Disposizioni finali (art. 18-26 Convenzione)

Agli articoli 18-26 sono affidate le disposizioni standard concernenti le lingue ufficiali, l'entrata in vigore, la revisione e la denuncia della Convenzione. Merita particolare menzione il fatto che la Convenzione, secondo l'articolo 23, può essere denunciata mediante notificazione scritta all'UNESCO, rispettando il termine di dodici mesi.

2.1.5 L'applicazione degli impegni della Convenzione

La Convenzione UNESCO 1970 esige che gli Stati contraenti adottino provvedimenti legislativi e amministrativi nei settori in cui gli impegni della Convenzione non sono ancora adempiuti. Per quanto riguarda l'applicazione della Convenzione in Svizzera, una parte degli impegni può essere considerata già adempiuta. In particolare, i compiti formulati nell'articolo 5 lettere c e d sono già oggi assicurati dagli uffici amministrativi e dalle istituzioni della Confederazione e dei Cantoni.

Gli impegni della Convenzione non ancora attuati sono per la maggior parte di competenza della Confederazione; alcuni impegni di rilievo, in particolare quelli concernenti la tutela del proprio patrimonio culturale, chiamano tuttavia in causa anche i Cantoni.

2.1.5.1 A livello della Confederazione

La Confederazione è chiamata ad attuare segnatamente i seguenti impegni della Convenzione UNESCO 1970:

- combattere l'importazione, l'esportazione e il trasferimento di proprietà illeciti di beni culturali, «con i mezzi di cui [gli Stati contraenti] dispongono» (art. 2 par. 2);
- partecipare all'elaborazione di basi legali volte a tutelare il patrimonio culturale e in particolare a prevenire l'importazione, l'esportazione e il trasferimento di proprietà illeciti di beni culturali importanti, «tenendo conto delle condizioni di ciascun Paese» (art. 5 lett. a);
- gestire un inventario nazionale dei beni protetti la cui esportazione costituirebbe un impoverimento sensibile del patrimonio culturale nazionale, «tenendo conto delle condizioni di ciascun Paese» (art. 5 lett. b);
- emanare prescrizioni conformi ai principi etici della Convenzione per le persone interessate (conservatori di musei, collezionisti, antiquari ecc.) e vigilare sul rispetto di tali prescrizioni, «tenendo conto delle condizioni di ciascun Paese» (art. 5 lett. e);

- diffondere la conoscenza delle disposizioni della Convenzione, «tenendo conto delle condizioni di ciascun Paese» (art. 5 lett. f);
- introdurre un certificato che attesti la legalità dell'esportazione dei beni culturali la cui esportazione è oggetto di normativa (art. 6 lett. a e b); inoltre, portare a conoscenza del pubblico, in modo appropriato, i divieti d'esportazione (art. 6 lett. c);
- adottare, «in conformità con la legislazione nazionale», provvedimenti intesi a impedire l'acquisizione, da parte di musei e altre istituzioni simili, di beni culturali provenienti da un altro Stato contraente che sono stati esportati illecitamente dopo l'entrata in vigore della Convenzione (art. 7 lett. a, primo periodo);
- informare uno Stato contraente quando emerge un bene culturale esportato illecitamente dal suo territorio dopo l'entrata in vigore della Convenzione (art. 7 lett. a, secondo periodo: «nella misura del possibile»);
- istituire un divieto d'importare beni culturali rubati in un museo, un monumento pubblico o un'istituzione simile di uno Stato contraente dopo l'entrata in vigore della Convenzione (art. 7 lett. b i);
- restituire i beni culturali rubati in un museo, un monumento pubblico o un'istituzione simile in uno Stato contraente dopo l'entrata in vigore della Convenzione (art. 7 lett. b ii);
- emanare sanzioni penali o amministrative (art. 8);
- collaborare con gli Stati contraenti il cui patrimonio culturale è messo in pericolo da saccheggi archeologici o etnologici (art. 9);
- obbligare gli antiquari a tenere un registro da cui sia desumibile la provenienza di un oggetto e a informare la clientela di un eventuale divieto d'esportazione, «nei modi adatti a ciascun Paese» (art. 10 lett. a);
- esercitare un'azione educativa in merito al valore e all'importanza dei beni culturali, conformemente agli articoli 10 lettera b e 5 lettera f;
- impedire i trasferimenti di proprietà che potrebbero favorire l'importazione o l'esportazione illecite di beni culturali, «nel quadro della legislazione di ciascuno Stato» (art. 13 lett. a);
- collaborare con i servizi competenti di altri Stati contraenti allo scopo di facilitare la restituzione al legittimo proprietario di un bene culturale esportato illecitamente, «nel quadro della legislazione di ciascuno Stato» (art. 13 lett. b);
- consentire un'azione di rivendicazione di beni culturali perduti, «nel quadro della legislazione di ciascuno Stato» (art. 13 lett. c);
- riconoscere il diritto di uno Stato contraente di classificare come inalienabili determinati beni culturali e di vietarne l'esportazione, «nel quadro della legislazione di ciascuno Stato» (art. 13 lett. d);
- istituire un servizio, dotato dei mezzi necessari, incaricato di far fronte agli impegni derivanti dall'applicazione della Convenzione, «in base alle proprie possibilità» (art. 14);
- sottoporre rapporti periodici alla Conferenza generale dell'UNESCO (art. 16).

2.1.5.2

A livello dei Cantoni

I Cantoni sono chiamati ad attuare segnatamente i seguenti impegni della Convenzione UNESCO 1970:

- gestire un inventario dei beni culturali da proteggere, la cui esportazione costituirebbe per lo Stato una perdita considerevole per il suo patrimonio culturale, «tenendo conto delle condizioni di ciascun Paese» (art. 5 lett. b). I Cantoni hanno la competenza di disciplinare l'esportazione dei beni culturali presenti sul loro territorio.⁶¹ Essi sono obbligati a tenere un inventario degli oggetti la cui esportazione dal territorio cantonale è disciplinata nel diritto cantonale;
- emanare prescrizioni conformi ai principi etici della Convenzione per le persone interessate (conservatori di musei, collezionisti, antiquari ecc.) e vigilare sul rispetto di tali prescrizioni, «tenendo conto delle condizioni di ciascun Paese» (art. 5 lett. e);
- introdurre un certificato che attesti la legalità dell'esportazione dei beni culturali la cui esportazione è oggetto di normativa (art. 6 lett. a e b); inoltre, portare a conoscenza del pubblico, in modo appropriato, i divieti d'esportazione (art. 6 lett. c). I Cantoni hanno il compito di certificare l'esportazione e di pubblicare i divieti d'esportazione per i beni culturali presenti sul loro territorio;
- adottare provvedimenti intesi a impedire l'acquisizione, da parte di musei e altre istituzioni simili, di beni culturali provenienti da uno Stato contraente che sono stati esportati illecitamente dopo l'entrata in vigore della Convenzione (art. 7 lett. a, primo periodo). Ai Cantoni spetta prevedere questi provvedimenti per le proprie istituzioni e per quelle ubicate sul loro territorio;
- informare uno Stato contraente quando emerge un bene culturale esportato illecitamente dal suo territorio dopo l'entrata in vigore della Convenzione (art. 7 lett. a, secondo periodo). L'informazione può essere fornita nell'ambito dell'assistenza giudiziaria e amministrativa, in collaborazione con le autorità federali;
- esercitare un'azione educativa in merito al valore e all'importanza dei beni culturali, conformemente agli articoli 5 lettera f e 10 lettera b. Questo compito può essere assunto dalle istituzioni educative e culturali esistenti a livello cantonale.

⁶¹ Cfr. Trasferimento internazionale di beni culturali: Convenzione UNESCO 1970 e Convenzione dell'Unidroit 1995. Rapporto del gruppo di lavoro. Berna 1998, pag. 49; Jean-François Aubert, in: Trasferimento internazionale di beni culturali: Dokumentation - documentation - documentazione. Pareri legali commissionati dalla Confederazione. Berna 1998, pag. 17 seg., 19, 33, 35.

2.2 Il disegno di legge federale sul trasferimento internazionale dei beni culturali (LTBC)

2.2.1 Struttura

Il disegno di legge consta di 33 articoli ed è strutturato in undici sezioni. La sezione 1 comprende le disposizioni generali, segnatamente oggetto e scopo della legge nonché le definizioni. La sezione 2 disciplina il contenuto e gli effetti degli elenchi dei beni culturali. La sezione 3 verte sull'importazione e l'esportazione dei beni culturali (compreso il rimpatrio). Alla sezione 4 è affidata la garanzia di restituzione per oggetti dati in prestito dall'estero. Nella sezione 5 sono stabiliti gli aiuti finanziari a favore del mantenimento del patrimonio culturale. La sezione 6 prevede disposizioni inerenti al trasferimento di beni culturali per le istituzioni della Confederazione e gli operatori del commercio d'arte e delle aste pubbliche. La sezione 7 è dedicata alle autorità menzionate nella legge. La collaborazione tra le autorità nell'ambito dell'assistenza amministrativa e giudiziaria è oggetto della sezione 8. Le disposizioni penali sono contenute nella sezione 9, quelle relative ai rimedi giuridici e alla protezione dei dati nella sezione 10. La sezione 11, infine, elenca le disposizioni finali, tra cui le modifiche di atti normativi in vigore. Queste ultime riguardano il Codice civile, il Codice delle obbligazioni, la legge sulla protezione della natura e del paesaggio e la legge federale sul diritto internazionale privato.

2.2.2 Titolo e ingresso

Il titolo della legge denota in modo inequivocabile l'obiettivo perseguito dalla stessa, cioè disciplinare il trasferimento internazionale dei beni culturali. La legge rappresenta una sorta di interfaccia tra la Convenzione UNESCO 1970 e il nostro diritto nazionale.

Nell'ingresso sono menzionate le basi costituzionali determinanti su cui poggia la legge, ossia gli articoli 69 capoverso 2 e 95 capoverso 1 Cost. La questione della costituzionalità è discussa nel numero 6.1.

2.2.3 Sezione 1: Disposizioni generali (art. 1 e 2 LTBC)

Nell'articolo 1 sono indicati oggetto e scopo della legge, mentre nell'articolo 2 sono definite le nozioni.

Oggetto e scopo (art. 1 LTBC)

Secondo l'articolo sullo scopo, la legge sul trasferimento dei beni culturali ha per oggetto l'importazione, il transito, l'esportazione e il rimpatrio di beni culturali (art. 1 cpv. 1). Con la legge la Confederazione intende fornire un contributo al mantenimento del patrimonio culturale dell'umanità e impedire il furto, il saccheggio e l'importazione ed esportazione illecite dei beni culturali (art. 1 cpv. 2).

Al pari della Convenzione UNESCO 1970, la legge parte dal presupposto fondamentale che l'importazione, l'esportazione e il trasferimento di proprietà illeciti di beni culturali costituiscano le cause principali del depauperamento subito dal patrimonio culturale dei Paesi d'origine dei beni trafugati (preambolo e art. 2 Conven-

zione) e che possano essere combattuti efficacemente soltanto grazie alla cooperazione internazionale. I provvedimenti previsti dalla legge per combattere il trasferimento illecito di beni culturali servono sia a proteggere il patrimonio culturale di altri Stati (segnatamente gli art. 7-9, 14, 20 e 32 LTBC) sia a migliorare la tutela del patrimonio culturale della Svizzera (segnatamente gli art. 3-7, 20 e 32 LTBC). La legge prevede inoltre provvedimenti intesi a promuovere lo scambio intermuseale legale di beni culturali a livello internazionale (art. 10-13 LTBC).

Definizioni (art. 2 LTBC)

La definizione di *bene culturale*, affidata all'articolo 2 capoverso 1, ripropone la prima parte della definizione dell'articolo 1 della Convenzione UNESCO 1970 e rinvia per il resto alle categorie di oggetti elencate nella seconda parte di tale articolo.⁶² Si tratta di collezioni ed esemplari rari appartenenti ai settori della zoologia, botanica, mineralogia, anatomia e paleontologia; beni riguardanti la storia; reperti archeologici; parti di monumenti o siti archeologici; oggetti d'antiquariato ultracentenari; materiale etnologico; beni d'interesse artistico; manoscritti rari, incunaboli, libri e documenti; francobolli e marche da bollo; archivi; mobili ultracentenari e strumenti musicali antichi. Alcuni partecipanti alla consultazione hanno criticato la vastità di queste categorie di oggetti, definendola «sconfinata». Essa si giustifica tuttavia con il fatto che la Convenzione si propone di tutelare a livello mondiale beni culturali provenienti dagli ambiti culturali più svariati e che in fin dei conti non deve essere una questione di materiale, forma o categoria a decidere se un oggetto sia da ritenere bene culturale. Ciò che conta è la funzione e l'importanza che l'oggetto riveste per una comunità e per la sua identità culturale. Al limite, anche una semplice pietra può acquistare tale importanza, si pensi ad esempio al sasso di Unspunnen o alla pietra nera della Mecca.

Oltre ad appartenere a una delle categorie indicate, l'oggetto deve essere importante, in termini religiosi o profani, per l'archeologia, la preistoria, la storia, la letteratura, l'arte o la scienza. Quali siano i beni culturali da ritenersi importanti in tale contesto è una questione soggetta al continuo mutare delle percezioni e delle idee. Essa può essere giudicata unicamente tenendo conto della comunità al cui patrimonio culturale i beni appartengono e del contesto specifico. Questa valutazione sarà coadiuvata dallo stato attuale delle discussioni degli addetti ai lavori nei campi scientifici menzionati.

L'articolo 2 capoverso 2 LTBC definisce la nozione di *beni culturali in senso stretto*. Si tratta di quelle categorie di oggetti che di norma rivestono un'importanza preminente per l'identità culturale di una comunità e che in molti Paesi sono particolarmente soggette al furto e all'esportazione illegale. Sono considerati tali:

- oggetti archeologici o paleontologici, ovvero i residui di antiche culture, situati nel suolo o in superficie, quali residui di insediamenti, corredi funerari, mosaici, pitture murali ecc., nonché i fossili;

⁶² Il metodo del rinvio all'articolo 1 della Convenzione UNESCO 1970 corrisponde alla normativa statunitense che, secondo Sec. 302 (6) Cultural Property Implementation Act (CPIA) of 12 January 1983, Public Law No. 97-446, 19 USC. sections 2601-2613, intende per beni culturali tutti gli oggetti descritti nell'articolo 1 lettere a-k della Convenzione UNESCO 1970, indipendentemente dal fatto un simile oggetto sia stato o no dichiarato esplicitamente tale da uno Stato.

- elementi costitutivi di monumenti storici, religiosi o civili e di siti archeologici, ad esempio pitture e sculture che sono parte integrante di templi, chiese o altri edifici storici;
- oggetti d'importanza etnologica o rituale e beni religiosi. Si tratta degli oggetti che appartengono alla vita culturale di una comunità, segnatamente nel contesto dei riti religiosi o profani. Si pensi ad esempio alle maschere, ai feticci, all'attrezzistica rituale, alle figure e ai dipinti sacri ecc. Non rientrano in questa categoria gli oggetti prodotti per il mercato dell'arte o che sono entrati nei circuiti di quest'ultimo dopo essere stati privati del loro statuto sacro. Un esempio a questo riguardo è costituito dalle opere pittoriche e scultorie religiose europee che circolano nel commercio d'arte, nella misura in cui abbiano perso la loro funzione originaria nel contesto dell'esercizio del culto;
- archivi presenti su qualsiasi supporto, ossia anche archivi audiovisivi o informazioni importanti dal profilo storico o culturale memorizzate su mezzi elettronici. Ne fanno parte segnatamente gli atti e altri documenti, i manoscritti e le pubblicazioni rare nonché i materiali audiovisivi archiviati da istituzioni pubbliche o religiose, ovvero il materiale d'archivio che determina la «memoria storica» di una comunità.⁶³ Non rientrano in questa categoria, per esempio, gli archivi di privati o imprese che non rivestono un'importanza storica o culturale significativa per la comunità.

Queste categorie corrispondono essenzialmente alle disposizioni dell'articolo 1 lettere c, d, f e j della Convenzione UNESCO 1970 e coincidono in larga misura con le categorie A 1 (reperti archeologici), A 2 (elementi di monumenti artistici, storici o religiosi) e A 11 (archivi) dell'allegato della direttiva CE 93/7 e del regolamento CE n. 3911/32. Tali categorie di oggetti beneficiano anche presso l'UE di uno statuto particolare, in quanto possono essere protette indipendentemente dal loro valore pecuniario. Il fatto che l'articolo 2 capoverso 2 LTBC annoveri tra i *beni culturali in senso stretto* anche gli oggetti rituali e sacri è riconducibile alla considerazione che un'importanza preminente per l'identità culturale è rivestita proprio dagli oggetti che svolgono una funzione all'interno di una prassi religiosa. Il rapporto che intercorre tra le due nozioni di bene culturale e le disposizioni della legge sul trasferimento dei beni culturali può essere illustrato come segue. La nozione di *bene culturale* ai sensi dell'articolo 2 capoverso 1 LTBC (rispettivamente art. 1 Convenzione UNESCO 1970) figura nelle seguenti disposizioni:

- beni di proprietà della Confederazione e d'importanza significativa per il patrimonio culturale:
 - iscrizione nell'Elenco federale (art. 3 cpv. 1),
 - inalienabilità e divieto dell'esportazione definitiva (art. 3 cpv. 2),
 - pretesa di rimpatrio in caso di esportazione illecita (art. 6 cpv. 1),
 - controllo al confine (art. 20);

⁶³ Il termine «archivi» ai sensi della presente legge non corrisponde alla definizione di «archivi» nell'articolo 3 della legge federale del 26 giugno 1998 sull'archiviazione (legge sull'archiviazione, LAr), RS 152.1, che si riferisce a documenti raccolti o prodotti nell'adempimento di compiti pubblici della Confederazione nonché i mezzi ausiliari necessari e i dati complementari.

- beni la cui esportazione è disciplinata dal diritto cantonale e che figurano in un elenco cantonale collegato con la banca dati della Confederazione (art. 4):
 - pretesa di rimpatrio in caso di esportazione illecita (art. 6 cpv. 2),
 - controllo al confine (art. 20);
- beni che fanno parte del patrimonio culturale di un altro Stato e che sono in pericolo a causa di una situazione di crisi:
 - provvedimenti limitati nel tempo per quanto concerne l'importazione in Svizzera o l'esportazione (art. 8 cpv. 1 lett. a),
 - partecipazione a operazioni internazionali intese a proteggere i beni (art. 8 cpv. 1 lett. b);
- garanzia di restituzione per beni dati in prestito dall'estero per esposizioni svizzere (art. 10-13);
- aiuti finanziari per progetti finalizzati al mantenimento del patrimonio culturale (art. 14);
- divieto d'acquisto per le istituzioni federali se i beni sono stati rubati, dissotterrati illegalmente o esportati illecitamente (art. 15);
- divieto del trasferimento nell'ambito del commercio d'arte e delle aste pubbliche se vi è il sospetto che i beni siano stati rubati o importati illecitamente (art. 16);
- durata del periodo relativo alla prescrizione acquisitiva e alla restituzione: 30 anni (art. 32).

La nozione di *beni culturali in senso stretto* conformemente all'articolo 2 capoverso 2 LTBC, che fa riferimento a un settore specifico dei *beni culturali*, si ritrova nelle seguenti disposizioni:

- trattati internazionali conclusi con Stati contraenti della Convenzione UNESCO 1970 in merito all'importazione e al rimpatrio, se i beni fanno parte del patrimonio culturale (art. 7);
- obbligo di tenere un registro per gli operatori del commercio d'arte e delle aste pubbliche (art. 17).

La nozione di *patrimonio culturale*, definita nell'articolo 2 capoverso 3, rinvia all'articolo 4 della Convenzione UNESCO 1970. Essa mira a sottolineare l'importanza particolare che un bene culturale riveste per la cultura del rispettivo Paese. Tale importanza è data segnatamente se un bene culturale è stato creato da cittadini dello Stato o da stranieri in esso residenti oppure se lo stesso è stato trovato sul territorio statale.⁶⁴ La nozione di *patrimonio culturale* ricorre nelle disposizioni relative al controllo dell'esportazione e dell'importazione (art. 3, 7 e 8 LTBC), a proposito degli aiuti finanziari (art. 14 LTBC) e nel contesto delle regole d'acquisto cui devono attenersi le istituzioni della Confederazione (art. 15 LTBC).

L'articolo 2 capoverso 4, infine, definisce *Stati contraenti* gli Stati che hanno ratificato la Convenzione UNESCO 1970, mentre il capoverso 5 denomina *Servizio specializzato* l'organo esecutivo di cui all'articolo 19. Secondo il capoverso 6, un'*im-*

⁶⁴ In merito cfr. anche, più sopra, n. 2.1.4.

portazione è definita *illecita* se viola una convenzione secondo l'articolo 7 o un provvedimento giusta l'articolo 8 capoverso 1 lettera a. Tale nozione si ritrova negli articoli 9 capoverso 1, 12 capoverso 2 lettera b, 16 capoverso 1 lettera b, 21 capoverso 1 e 24 capoverso 1 lettera c.

2.2.4 Sezione 2: Elenchi dei beni culturali (art. 3 e 4 LTBC)

La sezione 2 ha per oggetto l'Elenco federale, il suo effetto e la possibilità di collegare eventuali elenchi cantonali con la banca dati della Confederazione. Con l'Elenco federale sono attuati i seguenti impegni derivanti dalla Convenzione UNESCO 1970:

- *art. 5 lett. b:* gestire un inventario nazionale dei beni culturali da proteggere, la cui esportazione costituirebbe per lo Stato un impoverimento sensibile del patrimonio culturale (impegno generico: «tenendo conto delle condizioni di ciascun Paese»);
- *art. 13 lett. d:* riconoscere il diritto di uno Stato contraente di dichiarare inalienabili determinati beni culturali e di vietarne l'esportazione (impegno generico: «nel quadro della legislazione di ciascuno Stato»).

Elenco federale (art. 3 LTBC)

I beni culturali di proprietà della Confederazione che sono d'importanza significativa per il patrimonio culturale della Svizzera sono iscritti nell'Elenco federale (art. 3 cpv. 1). L'iscrizione implica che tali beni culturali non possono essere acquistati né per prescrizione né in buona fede, che il diritto alla riconsegna non si prescrive e che la loro esportazione definitiva dalla Svizzera è vietata (cpv. 2). Questo è un mezzo efficace per premunirsi contro la perdita di beni culturali importanti per la comunità. Nell'Elenco federale sono iscritti unicamente i beni culturali di proprietà della Confederazione, rimanendo così intatta la competenza costituzionale dei Cantoni di disciplinare l'esportazione di beni culturali. I Cantoni avranno comunque la possibilità di collegare i propri elenchi con la banca dati della Confederazione (cfr. commento all'art. 4 LTBC).

Un bene culturale può anche essere stralciato dall'Elenco federale se perde la sua importanza per il patrimonio culturale (art. 3 cpv. 3 lett. a). Tale è per esempio il caso se nuove conoscenze inducono a rivalutare il bene culturale e questo si rivela essere un falso, oppure se vengono alla luce diversi beni culturali dello stesso genere facendo perdere il suo valore singolare a quello iscritto nell'Elenco federale. Lo stralcio di un bene culturale può inoltre essere giustificato dall'esigenza di concentrare oggetti allo scopo di costituire un insieme (lett. b). È infatti ipotizzabile che l'intenzione di reintegrare un bene culturale nel suo contesto originario – una chiesa, una collezione o simili – deponga a favore della sua alienazione. Un bene culturale può infine essere stralciato dall'Elenco federale se la Confederazione ne perde la proprietà o vi rinuncia (lett. c). A questo proposito si pensa a oggetti sui quali un terzo fa valere un diritto prioritario fornendo ad esempio la prova che il bene gli è stato rubato, oppure a oggetti la cui provenienza si rivela a posteriori eticamente problematica, come nel caso delle opere d'arte riconducibili alle spoliazioni perpetrate all'epoca della Seconda Guerra mondiale.

L'Elenco federale è pubblicato dal Servizio specializzato in forma di banca dati elettronica (art. 3 cpv. 4). La banca dati è a disposizione degli organi doganali che potranno consultarla per controllare l'esportazione. La pubblicazione dei beni culturali renderà inoltre praticamente impossibile un valido acquisto in proprietà di un oggetto, sia in Svizzera che all'estero. Una volta che un oggetto figurante nell'Elenco federale è stato esportato illecitamente in uno Stato contraente, la Svizzera potrà far valere nei confronti di quest'ultimo una pretesa di rimpatrio dell'oggetto, appellandosi al divieto d'esportazione risultante dall'iscrizione nell'Elenco federale. I provvedimenti apportano quindi complessivamente una migliore protezione contro la perdita definitiva di questi beni culturali mediante furto o esportazione illecita.

Elenchi dei Cantoni (art. 4 LTBC)

La Costituzione conferisce ai Cantoni la competenza di decidere come vogliono proteggere il patrimonio culturale sul proprio territorio. A proposito della competenza della Confederazione in materia di trasferimento di beni culturali, nel messaggio concernente la revisione della Costituzione federale avevamo osservato che la Confederazione ha la competenza di disciplinare sia l'importazione e la restituzione di beni culturali sia l'esportazione di beni culturali d'importanza nazionale.⁶⁵ Questa competenza federale lascia intatta la competenza dei Cantoni, a essa parallela, di impostare autonomamente la tutela del patrimonio culturale presente sul loro territorio. I Cantoni non subiscono alcuna restrizione quanto alla facoltà di decidere liberamente se e come vogliono disciplinare l'esportazione di beni culturali dal loro territorio.⁶⁶ Diversi Cantoni hanno già emanato simili norme d'esportazione.⁶⁷ La ratifica della Convenzione UNESCO 1970 offre l'opportunità di conferire loro maggiore efficacia anche a livello internazionale: secondo l'articolo 4 LTBC, i Cantoni possono collegare con la banca dati della Confederazione i propri elenchi dei beni culturali importanti per il patrimonio culturale la cui esportazione essi hanno vietato. Ciascun Cantone definisce autonomamente il contenuto concreto del suo elenco. L'elenco consente di operare il controllo doganale all'esportazione (cfr. art. 20 LTBC). Esso rappresenta inoltre il presupposto affinché il Consiglio federale, su richiesta di un Cantone, possa pretendere nei confronti di uno Stato contraente il rimpatrio immediato di un bene culturale esportato illecitamente (art. 6 cpv. 2 LTBC). Questo provvedimento garantisce una protezione supplementare specie nei luoghi di pubblico accesso, per esempio nelle chiese, dove i beni culturali mobili non possono essere protetti in modo ottimale.

Diversi partecipanti alla consultazione avevano chiesto di escludere dagli elenchi cantonali i beni culturali di proprietà privata. Considerato che rientra interamente nella competenza decisionale dei Cantoni, tale questione non può tuttavia essere oggetto della legge sul trasferimento dei beni culturali. Va comunque detto che, secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, un divieto assoluto d'esportare un bene culturale di proprietà privata restringe considerevolmente le competenze essenziali del proprietario: rappresenta un'espropriazione materiale che va indennizzata integralmente.⁶⁸ Si può quindi partire dal presupposto che i Cantoni saranno molto cauti

⁶⁵ FF 1997 I 268

⁶⁶ A proposito della ripartizione delle competenze tra Confederazione e Cantoni, cfr. n. 1.3.1; per la costituzionalità in generale, cfr. n. 6.

⁶⁷ A questo riguardo, cfr. n. 1.3.2.

⁶⁸ DTF 113 Ia 368; Pra 78/199, pag. 522 segg. (sentenza Balli).

nel sottoporre a un divieto d'esportazione assoluto i beni culturali di proprietà privata, perché altrimenti sarebbero tenuti a versare indennizzi. Alcune recenti leggi cantonali, come la legge del Cantone di Berna dell'8 settembre 1999 sulla tutela dei monumenti storici, prevedono che i beni culturali di proprietà privata possono essere posti sotto tutela esclusivamente in virtù di un accordo scritto tra Cantone e proprietario.⁶⁹ Nell'accordo sono stabiliti la portata della tutela e l'effetto della messa sotto tutela, e quindi anche un'eventuale iscrizione del bene culturale nell'elenco cantonale.

2.2.5 Sezione 3: Importazione ed esportazione (art. 5-9 LTBC)

La sezione 3 verte sull'esportazione e l'importazione di beni culturali nonché sulla garanzia di restituzione per gli oggetti d'esposizione. Gli articoli 5-9 LTBC attuano i seguenti impegni derivanti dalla Convenzione UNESCO 1970:

- *art. 2 par. 2:* combattere l'importazione e l'esportazione illecite di beni culturali (impegno generico: «con i mezzi di cui [gli Stati contraenti] dispongono»);
- *art. 6 lett. a e b:* istituire un certificato che attesti la legalità dell'esportazione dei beni culturali la cui esportazione è disciplinata (impegno specifico);
- *art. 9:* cooperare con gli Stati contraenti il cui patrimonio culturale è minacciato da saccheggi archeologici ed etnologici (impegno specifico);
- *art. 13 lett. b:* cooperare con i servizi competenti di altri Stati contraenti allo scopo di facilitare la restituzione al legittimo proprietario di un bene culturale esportato illecitamente (impegno generico: «nel quadro della legislazione di ciascuno Stato»).

Autorizzazione per l'esportazione di beni culturali figuranti nell'Elenco federale (art. 5 LTBC)

Lo scambio culturale e scientifico, una delle principali preoccupazioni della politica culturale della Svizzera, non deve essere pregiudicato dal fatto che un bene culturale sia iscritto nell'Elenco federale. Pertanto è reso possibile esportare temporaneamente beni culturali figuranti nell'Elenco federale, segnatamente a scopo di ricerca, conservazione, esposizione o per motivi analoghi, previa autorizzazione del Servizio specializzato (art. 5 cpv. 1).

Pretese di rimpatrio della Svizzera (art. 6 LTBC)

Se beni culturali figuranti nell'Elenco federale sono stati esportati illecitamente dalla Svizzera, ovvero senza la necessaria autorizzazione, il Consiglio federale fa valere pretese di rimpatrio nei confronti di altri Stati contraenti; gli indennizzi e i costi che ne derivano sono a carico della Confederazione (art. 6 cpv. 1). Su richiesta di un Cantone, il Consiglio federale fa valere pretese di rimpatrio nei confronti di altri Stati contraenti se beni culturali figuranti nel rispettivo elenco cantonale sono stati

⁶⁹ Art. 20 della legge dell'8 settembre 1999 sulla protezione dei monumenti storici (Denkmalpflegegesetz, DPG), BSG 426.41.

esportati illecitamente dalla Svizzera; in questo caso, gli indennizzi e i costi che ne derivano sono tuttavia a carico del Cantone richiedente (art. 6 cpv. 2).

La pretesa di rimpatrio può essere fatta valere, a seconda dello Stato, sia mediante domanda (procedura diplomatica o procedura d'assistenza in materia di tutela dei diritti) sia mediante azione ordinaria. I costi legati al rimpatrio, a carico della Confederazione o del Cantone richiedente, equivalgono a un danno derivante da un atto illecito ai sensi degli articoli 41 segg. del Codice delle obbligazioni (CO)⁷⁰. Di conseguenza, questi articoli del CO si applicano anche al rimpatrio giusta l'articolo 6 LTBC. Chi ha causato il danno è tenuto a risarcirlo se chi pretende il risarcimento è in grado di provarlo (art. 41 e 42 CO).

La possibilità di pretendere da uno Stato contraente il rimpatrio di un bene culturale appartenente al patrimonio culturale della Svizzera ed esportato illecitamente trova un riscontro speculare nel diritto previsto nell'articolo 9 LTBC di promuovere un'azione di rimpatrio di beni culturali importati illecitamente in Svizzera.

Convenzioni (art. 7 LTBC)

La legge non disciplina in modo diretto l'importazione di beni culturali. Eventuali norme d'importazione saranno concordate mediante convenzioni internazionali concluse nel rispetto delle condizioni definite nell'articolo 7: allo scopo di salvaguardare gli interessi di politica culturale e di politica estera e di tutelare il patrimonio culturale, il nostro Consiglio può concludere con gli Stati contraenti convenzioni concernenti l'importazione e il rimpatrio dei beni culturali. Secondo il capoverso 2, siamo autorizzati a concludere simili convenzioni se sono soddisfatte le condizioni elencate nelle lettere a-d: si tratta di *beni culturali in senso stretto* conformemente all'articolo 2 capoverso 2 LTBC, vale a dire di beni culturali appartenenti ai settori particolarmente sensibili dell'archeologia, dell'etnologia, della religione e degli archivi; i beni fanno parte del patrimonio culturale dello Stato contraente ai sensi dell'articolo 4 della Convenzione UNESCO 1970; i beni sottostanno, nello Stato contraente, a norme d'esportazione che abbiano lo scopo di proteggere il patrimonio culturale e non di soddisfare esigenze fiscali; e, infine, lo Stato contraente garantisce la reciprocità.

Le norme d'importazione non esplicano i loro effetti già a partire dal momento in cui entra in vigore la legge, bensì soltanto dopo che i trattati internazionali saranno stati conclusi con la controparte svizzera. Il nostro Paese ha già ricevuto richieste da parte di alcuni Stati che intendono concludere con noi accordi bilaterali (Perù, Ecuador). È previsto che siffatte convenzioni saranno concluse prioritariamente con Stati del Bacino Mediterraneo (per es. Grecia, Turchia, Egitto), dell'America Latina, dell'Africa (per es. Burkina Faso e Mali) e dell'Asia (per es. Cambogia).

Questi trattati internazionali potranno ispirarsi agli accordi bilaterali che gli Stati Uniti hanno concluso dagli anni Ottanta a questa parte con altri Stati contraenti della Convenzione UNESCO 1970. In questi accordi sono inventariati sotto diverse categorie i beni culturali la cui importazione è ammessa soltanto in presenza di un'autorizzazione d'esportazione rilasciata dallo Stato d'origine. Ciascun bene culturale è inoltre descritto con la designazione del tipo, della regione di provenienza, del materiale, dell'epoca alla quale risale la sua produzione e di altre caratteristiche necessa-

rie all'identificazione dei beni.⁷¹ A titolo di assistenza ai privati e ai commercianti, il competente *United States Department of State* mette a disposizione in Internet banche dati in cui le singole categorie di oggetti sono illustrate mediante una serie di immagini.⁷²

Nell'ambito della consultazione aveva riscosso un ampio consenso la proposta di limitare al solo settore dei beni culturali in senso stretto la normativa inerente all'importazione e di disciplinare tale questione per il mezzo di trattati internazionali a livello bilaterale. Alcuni partecipanti avrebbero tuttavia preferito ispirarsi al modo in cui la Convenzione è stata attuata dal Canada, dove qualsiasi esportazione illecita di un bene culturale da uno Stato contraente è dichiarata automaticamente importazione illecita. In definitiva, questa normativa si spinge oltre la Convenzione Unidroit in quanto non prevede ulteriori limitazioni dell'importazione illecita. Inoltre, in caso di riconoscimento unilaterale di divieti d'esportazione, la reciprocità non è garantita.⁷³ Altri partecipanti alla consultazione hanno proposto di limitare le norme d'importazione alle «opere d'arte importanti». Una simile limitazione avrebbe tuttavia comportato un sostanziale riorientamento degli obiettivi della legge. Al centro dei provvedimenti proposti si trovano oggetti che rivestono un'importanza culturale significativa per una comunità, vale a dire anche reperti archeologici e oggetti rituali o sacri che possibilmente hanno solo un valore commerciale esiguo nel mercato internazionale degli oggetti d'arte. Il «valore artistico», che dipende fortemente dal giudizio estetico, non sempre coincide con questa importanza dal profilo culturale. Esso non dovrebbe pertanto costituire un criterio per la determinazione dei provvedimenti da adottare nell'ambito della legge sul trasferimento dei beni culturali. È infatti proprio per favorire uno scambio più fluido possibile di oggetti d'arte a livello internazionale che la legge ha evitato di includere tra i beni culturali in senso stretto opere d'arte importanti quali le opere pittoriche e scultorie tradizionali del mondo occidentale, la cui importazione non è quindi soggetta ad alcuna restrizione.

Nell'ambito della consultazione era inoltre stata sollevata la questione se il Consiglio federale avesse la competenza di concludere simili convenzioni. Secondo l'articolo 166 capoverso 2 Cost., i trattati internazionali sono approvati dall'Assemblea federale, tranne quelli la cui conclusione è di competenza del Consiglio federale in virtù della legge o di un trattato internazionale. Questa deroga all'approvazione parlamentare dei trattati internazionali è inoltre concretata nella legge federale del 23 marzo 1962⁷⁴ concernente la procedura dell'Assemblea federale e la forma, la pubblicazione, l'entrata in vigore dei suoi atti (legge sui rapporti fra i Consigli, LRC): l'articolo 47^{bisb} capoverso 2 LRC stabilisce che il Consiglio federale può concludere autonomamente trattati internazionali se vi è autorizzato da una legge federale o da un trattato internazionale approvato dall'Assemblea federale. Quale disposizione di legge in senso formale, l'articolo 7 capoverso 1 LTBC conferisce al nostro Collegio proprio questa competenza, cioè di concludere autonomamente

⁷¹ A titolo di esempio, cfr. il recentissimo accordo tra gli Stati Uniti e l'Italia: Memorandum d'intesa del 19 gennaio 2001 tra il Governo degli Stati Uniti d'America e il Governo della Repubblica Italiana circa l'imposizione di limitazioni all'importazione di categorie di materiale archeologico databile ai periodi italiani pre-classico, classico e della Roma Imperiale. Consultabile in Internet all'indirizzo:
<<http://exchanges.state.gov/education/culprop/it01agr.html>>.

⁷² <http://exchanges.state.gov/education/culprop/database.html>.

⁷³ Cfr. n. 3.3.4.

⁷⁴ RS 171.11

trattati internazionali con gli Stati contraenti della Convenzione UNESCO 1970. Dal punto di vista contenutistico, la nostra competenza a questo proposito è giustificata dal fatto che, da un lato, queste convenzioni vertono su una materia tecnica e, dall'altro, l'articolo 7 capoverso 2 della legge definisce condizioni chiare per la conclusione delle convenzioni e ne determina l'estensione.

Provvedimenti limitati nel tempo (art. 8 LTBC)

Allo scopo di salvaguardare da danni il patrimonio culturale di altri Stati minacciato da eventi straordinari, il Consiglio federale può vincolare a determinate condizioni, limitare o vietare l'importazione, il transito e l'esportazione di beni culturali (art. 8 cpv. 1 lett. a LTBC), oppure può partecipare a operazioni internazionali concertate ai sensi dell'articolo 9 della Convenzione UNESCO 1970 (lett. b).

Questa disposizione permette alla Svizzera di reagire celermente, mediante provvedimenti limitati nel tempo, per far fronte a situazioni straordinarie. La normativa protegge tutti gli Stati, indipendentemente dal fatto che siano parte contraente della Convenzione. Essa è destinata a essere applicata soprattutto quando circostanze straordinarie rendono impossibile concludere trattati bilaterali o la loro conclusione richiederebbe troppo tempo. A questo riguardo pensiamo segnatamente a conflitti armati, guerre civili o catastrofi naturali.

Il Consiglio federale dovrà decidere di volta in volta quale sia il provvedimento appropriato; in particolare occorrerà vagliare anche la possibilità di combinare un provvedimento ai sensi del presente articolo con la concessione di aiuti finanziari, conformemente all'articolo 14 LTBC, per la custodia dei beni culturali a titolo fiduciario oppure per progetti destinati al loro mantenimento nel Paese stesso. I provvedimenti secondo l'articolo 8 LTBC potranno essere adottati immediatamente dopo l'entrata in vigore della legge sul trasferimento dei beni culturali. Essi divengono privi di oggetto non appena la Svizzera conclude una convenzione secondo l'articolo 7 LTBC con lo Stato interessato.

Azioni di rimpatrio di altri Stati (art. 9 LTBC)

L'azione di rimpatrio di cui all'articolo 9 LTBC riguarda pretese di uno Stato risultanti da una convenzione secondo l'articolo 7 o da un provvedimento limitato nel tempo giusta l'articolo 8. Oltre a tale azione, gli Stati potranno comunque far valere i consueti strumenti giuridici a loro disposizione per rientrare in possesso di beni mobili, quale la *rei vindicatio*.

Chiunque possieda i beni culturali in questione può essere citato in giudizio per il loro rimpatrio (cpv. 1).

Se vi sono dubbi circa la legittimità della pretesa di rimpatrio, per esempio perché il genere e l'apparenza specifica dei beni culturali non consentono di dedurre in modo chiaro se si tratti del patrimonio culturale dello Stato attore, quest'ultimo dovrà fornire la prova dell'appartenenza dell'oggetto al suo patrimonio culturale.

Il giudice può sospendere l'esecuzione del rimpatrio fino a quando i beni culturali non sono più in pericolo in relazione al rimpatrio stesso (art. 9 cpv. 2 LTBC). Tale è ad esempio il caso se vi sono motivi validi per presumere che dopo il rimpatrio il bene culturale, contrariamente alla sua destinazione tradizionale, venga danneggiato, distrutto o immesso nuovamente nei canali del mercato illegale. Questa eventualità

può prodursi segnatamente se una regione sta vivendo una fase d'instabilità dovuta a conflitto armato, occupazione, guerra civile o catastrofe naturale.

I costi per la salvaguardia, il mantenimento e il rimpatrio dei beni culturali sono a carico dello Stato attore (cpv. 3). Per il rimanente, sulla base delle disposizioni concernenti la ripartizione delle competenze in materia civile secondo l'articolo 122 capoverso 2 Cost., l'organizzazione dei tribunali e la giurisprudenza in materia civile sono rette dal diritto cantonale.

Il capoverso 4 fissa i periodi durante i quali è possibile il rimpatrio: l'azione di rimpatrio dello Stato si prescrive in un anno dopo che le sue autorità sono venute a conoscenza dell'ubicazione e del detentore dei beni culturali, ma al più tardi in 30 anni dopo l'esportazione illecita dallo Stato richiedente. I termini menzionati corrispondono a quelli fissati nell'articolo 7 paragrafo 1 della direttiva CE 93/7. È stata esaminata la possibilità, analogamente all'articolo 7 paragrafo 1 della direttiva CE 93/7, di far valere un periodo di 75 anni o l'imprescrittibilità per i beni culturali provenienti da collezioni pubbliche e beni ecclesiastici che godono di una tutela particolare in virtù del diritto nazionale. Un simile termine significherebbe una tutela rafforzata per i beni culturali delle chiese (in senso lato) e delle collezioni pubbliche. Tuttavia, un periodo di questa durata supererebbe di oltre il doppio i periodi più lunghi conosciuti in Svizzera e pertanto appare eccessivo. Nell'ambito della consultazione, i termini proposti si sono rivelati una buona media.

Lo Stato attore deve versare un'adeguata indennità, commisurata al prezzo d'acquisto, a chi ha acquistato beni culturali in buona fede (art. 9 cpv. 5 LTBC). A proposito della buona fede va rilevato che, secondo la giurisprudenza permanente del Tribunale federale in merito all'articolo 3 CC, un obbligo di diligenza più rigoroso si estende generalmente ai settori commerciali particolarmente esposti all'offerta di beni di dubbia provenienza e in relazione ai quali sussiste pertanto un rischio maggiore che su di essi gravino vizi giuridici.⁷⁵ Un antiquario che vanta una certa esperienza nel ramo deve prestare attenzione al rischio maggiore che gli oggetti possano essere di dubbia provenienza e dovrà quindi usare una maggiore diligenza. Per giudicare se una persona abbia usato la necessaria diligenza nell'acquisto di un bene, si verificherà ad esempio se sia stata accertata l'esistenza di un'autorizzazione d'esportazione. In conformità all'articolo 7 lettera b ii della Convenzione UNESCO 1970, l'indennità deve essere adeguata. In tale contesto, la privazione dell'utilizzo del bene culturale deve avvenire dopo ponderazione degli interessi pubblici e degli interessi della persona tenuta a restituire il bene. Il capoverso 6 stabilisce inoltre che l'indennità in caso di restituzione del bene culturale dovrà essere commisurata al prezzo d'acquisto. Nel commisurare l'indennità si terrà pure conto degli accorgimenti necessari e utili, quali i provvedimenti di tipo conservativo destinati alla salvaguardia e al mantenimento dei beni culturali. Questo disciplinamento si ispira al diritto di rivendicazione del diritto civile (cfr. art. 934 cpv. 1 CC in connessione con l'art. 939 cpv. 1 CC), come pure alle pretese del diritto delle obbligazioni derivanti dalla garanzia per vizio giuridico o per difetti della cosa (art. 195 cpv. 1 n. 2 CO e art. 208 cpv. 2 CO).⁷⁶ In tal modo è stabilito, ai fini di una coerenza in termini di tecnica legislativa, un coordinamento tra la norma di rimpatrio conformemente alla

⁷⁵ DTF 122 III 1

⁷⁶ Cfr. n. 2.2.13.2.

legge sul trasferimento dei beni culturali e il disciplinamento della restituzione secondo il Codice civile.

Lo Stato attore deve farsi carico dell'indennità (art. 9 cpv. 6 LTBC); il rimpatrio avviene in diverse fasi. Ciò significa che la persona tenuta a restituire i beni culturali esercita su di essi un diritto di ritenzione fino al pagamento dell'indennità.

2.2.6 Sezione 4: Garanzia di restituzione (art. 10-13 LTBC)

Negli ultimi anni, la concessione di una garanzia di restituzione è venuta acquistando un'importanza sempre maggiore nell'ambito del prestito intermuseale a livello internazionale. Prima di spedire a un'esposizione estera un oggetto appartenente alle proprie collezioni, molte istituzioni prestatrici, in particolare anche importanti musei d'arte, chiedono alle autorità competenti del Paese ospitante una garanzia di restituzione che tuteli l'oggetto prestato nei confronti di pretese legali di terzi e dalle relative procedure giudiziarie. In occasione delle audizioni e della consultazione, diversi musei svizzeri hanno chiesto di introdurre una garanzia di restituzione nella legge sul trasferimento dei beni culturali, in modo da poter partecipare senza restrizioni ai prestiti intermuseali su scala internazionale. Due Paesi limitrofi della Svizzera e membri dell'UE, la Germania⁷⁷ e la Francia⁷⁸, conoscono normative analoghe. Un disciplinamento paragonabile esiste anche in diversi Stati contraenti della Convenzione UNESCO 1970, quali gli Stati Uniti⁷⁹ e il Canada⁸⁰. La garanzia di restituzione non costituisce l'attuazione di un impegno derivante dalla Convenzione.

Richiesta (art. 10 LTBC)

L'articolo 10 stabilisce che il Servizio specializzato può rilasciare una garanzia di restituzione per beni culturali appartenenti a un museo o altro istituto culturale di uno Stato contraente che sono dati in prestito per un'esposizione a un museo o altro istituto culturale in Svizzera. Sono ritenute esposizioni anche le mostre itineranti che attraversano diversi Stati e al termine delle quali i beni culturali ritornano nello Stato dal quale sono stati dati in prestito all'origine. Su richiesta dell'istituzione che riceve in prestito il bene culturale in Svizzera, il Servizio specializzato può rilasciare all'istituzione che lo dà in prestito una garanzia di restituzione per la durata d'esposizione concordata nel contratto di prestito. A questo riguardo, il museo o l'istituto culturale all'estero possono essere gestiti sia da enti di diritto pubblico che da privati. Non è rilasciata alcuna garanzia di restituzione per i beni culturali provenienti da

⁷⁷ § 20 della rispettiva legge: Gesetz zur Umsetzung von Richtlinien der Europäischen Gemeinschaften über die Rückgabe von unrechtmässig aus dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats verbrachten Kulturgütern und zur Änderung des Gesetzes zum Schutz deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung vom 15.10.1998 (KultSchG - BGBl I, 3162).

Secondo la dottrina tedesca, questa disposizione è conciliabile con l'art. 19 cpv. 4 della Costituzione tedesca (garanzia della via giudiziaria) del 23.5.1949: B. Pieroth e B. Hartmann: Rechtswegbeschränkungen zur Sicherung des Leihverkehrs mit ausländischen Kulturgütern, in: Neue Juristische Wochenschrift 2000, pagg. 2129-2224 (2131 segg.).

⁷⁸ Art. 61, legge n. 94-679 dell'8.5.1994.

⁷⁹ 1965 US Federal Act 22 USC para 2549.

⁸⁰ Section 50 (1), British Columbia Law and Equity Act 1980.

collezioni private o importati per altri scopi espositivi, per esempio commerciali, segnatamente per esposizioni presso fiere, gallerie, case d'aste e simili.

Pubblicazione e procedura di opposizione (art. 11 LTBC)

L'articolo 11 LTBC disciplina la pubblicazione e la procedura di opposizione nell'ambito della richiesta di una garanzia di restituzione. La richiesta è pubblicata nel Foglio federale con una descrizione esatta dei beni culturali in questione e della loro provenienza (art. 11 cpv. 1 LTBC).

Se la richiesta non adempie manifestamente le condizioni, il Servizio specializzato può respingerla senza averla pubblicata nel Foglio federale (art. 11 cpv. 2 LTBC). Le condizioni non sono soddisfatte manifestamente, ad esempio, se la richiesta non adempie le esigenze formali oppure se è noto che un bene culturale è denunciato come smarrito o altrimenti sottratto contro la volontà del suo proprietario. Secondo l'articolo 11 capoverso 3, è possibile fare opposizione in forma scritta, entro 30 giorni dalla pubblicazione, presso il Servizio specializzato. Sono autorizzate a fare opposizione le parti ai sensi dell'articolo 6 della legge federale del 20 dicembre 1968⁸¹ sulla procedura amministrativa. Si tratta in primo luogo delle persone che possono far valere un titolo di proprietà sul bene culturale. La procedura di opposizione permette al Servizio specializzato di decidere, con cognizione di causa, in merito alla garanzia di restituzione. Il capoverso 4 esclude dalla procedura ulteriore le parti che non hanno fatto opposizione secondo il capoverso 3. Ciò significa che le parti devono partecipare alla procedura di opposizione, altrimenti perdono il diritto di far uso dei rimedi giuridici in riferimento al rilascio della garanzia di restituzione. Il fatto che la qualità di parte nella procedura di ricorso sia riservata a chi era già parte nella procedura di opposizione ben si addice alle procedure decisionali che riguardano gli interessi di un numero sconosciuto di terzi. Tale limitazione corrisponde al diritto vigente: l'articolo 126f della legge federale del 3 febbraio 1995⁸² sull'esercito e sull'amministrazione militare (legge militare, LM) nonché l'articolo 12a capoverso 2 della legge federale del 1° luglio 1966⁸³ sulla protezione della natura e del paesaggio (LPN) stabiliscono che il rimedio giuridico del ricorso è accessibile soltanto alle parti che si sono già attivate nell'ambito della procedura di opposizione o della procedura di approvazione dei piani.

Rilascio (art. 12 LTBC)

Il Servizio specializzato decide in merito alla richiesta di rilascio di una garanzia di restituzione (cpv. 1). Non vi è alcun diritto al rilascio della garanzia. Il Servizio specializzato ha il potere discrezionale di decidere se le condizioni del capoverso 2 siano soddisfatte.

Una condizione per il rilascio di una garanzia di restituzione è costituita dal fatto che durante il periodo di opposizione nessuno abbia fatto valere, mediante opposizione, un titolo di proprietà sui beni culturali in questione (cpv. 2 lett. a). Inoltre, l'importazione dei beni culturali non deve essere illecita (cpv. 2 lett. b), vale a dire che non deve violare una convenzione secondo l'articolo 7 o un provvedimento limitato nel tempo di cui all'articolo 8 capoverso 1 lettera a LTBC. In tal modo si esclude che un bene culturale contro la cui esportazione illecita dal Paese d'origine

81 RS 172.021

82 RS 510.10

83 RS 451

la Svizzera ha adottato provvedimenti possa giungere «immunizzato» in Svizzera grazie a una garanzia di restituzione. Nel contratto di prestito deve inoltre essere concordato che a conclusione dell'esposizione in Svizzera o della mostra itinerante attraverso diversi Paesi i beni culturali ritornano nello Stato contraente da cui sono stati prestati (cpv. 2 lett. c). In questo modo si garantisce a terzi la possibilità di far valere nello Stato contraente una pretesa nei confronti del bene culturale in questione. Considerato che nella fattispecie si tratta di uno Stato contraente della Convenzione UNESCO 1970, si può partire dal presupposto che metterà a disposizione le vie di ricorso necessarie al recupero del bene culturale.

Effetto (art. 13 LTBC)

La garanzia di restituzione è rilasciata in forma di decisione con effetto limitato nel tempo e nello spazio. La decisione implica che né terzi né le autorità possono far valere pretese giuridiche di qualsiasi natura nei confronti dei beni culturali fintanto che questi si trovano in Svizzera. Si fa riferimento, ad esempio, ad azioni giudiziarie di consegna o rimpatrio, decisioni di sequestro, pignoramenti e confische. La garanzia di restituzione impedisce che pretese di terzi nei confronti di beni culturali da essa coperti possano essere esaminate e imposte da un giudice in Svizzera.

La garanzia di restituzione potrebbe quindi ingerire, in singoli casi, nella garanzia della proprietà tutelata dalla Costituzione federale (art. 26 Cost.). Essa deve pertanto rispettare i principi costituzionali concernenti la limitazione dei diritti fondamentali secondo l'articolo 36 Cost. Questa disposizione costituzionale stabilisce che un'ingerenza in un diritto fondamentale è conforme alla Costituzione soltanto se a tale riguardo esiste una base legale formale (cpv. 1), se l'ingerenza è d'interesse pubblico (cpv. 2), se è proporzionale (cpv. 3) – vale a dire se è adeguata e necessaria per adempiere lo scopo dell'interesse pubblico – e, inoltre, se non viola l'essenza del diritto fondamentale (cpv. 4).

La garanzia della proprietà è chiamata in causa segnatamente nei casi in cui, secondo il diritto svizzero, un terzo non può più rivendicare la sua proprietà mediante azioni di diritto civile per la protezione del possesso e la proprietà. Essa non fa altro che garantire – contrariamente ai diritti fondamentali riferiti alla personalità – una protezione relativa contro le limitazioni legali. Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, la garanzia della proprietà non garantisce la proprietà in maniera illimitata, bensì soltanto entro i limiti imposti dall'ordinamento giuridico nell'interesse pubblico.⁸⁴ La base legale necessaria secondo l'articolo 36 capoverso 1 Cost. per l'ingerenza nella garanzia della proprietà è ora istituita con la legge sul trasferimento dei beni culturali. L'interesse pubblico consiste nel perseguimento dell'obiettivo costituzionale di promuovere e intensificare lo scambio internazionale di beni culturali e quindi arricchire la vita culturale e favorire la comprensione tra le comunità.⁸⁵ Se si vuole che i musei in Svizzera non siano seriamente svantaggiati nell'allestimento di esposizioni artistiche con opere internazionali rispetto ai musei dei nostri vicini, i quali dispongono di un simile strumento giuridico, si impone, per motivi di politica culturale, l'introduzione di uno strumento giuridico uguale o analogo. Detto questo, la limitazione della garanzia della proprietà risulta giustificata da un interesse pubblico preponderante ai sensi

⁸⁴ DTF **105** Ia 330; cfr. Jörg Paul Müller: Grundrechte in der Schweiz, Berna 1999, pag. 598.

⁸⁵ Cfr. n. 6.1 a proposito dell'obiettivo costituzionale di promuovere lo scambio internazionale di beni culturali.

dell'articolo 36 capoverso 2 Cost. La garanzia di restituzione è un mezzo tanto adeguato quanto necessario per mantenere senza restrizioni lo scambio intermuseale a livello internazionale, di modo che risulta tutelato anche il principio della proporzionalità secondo l'articolo 36 capoverso 3 Cost. Essa è limitata nel tempo e nello spazio: la garanzia di restituzione esplica i suoi effetti soltanto per la durata dell'esposizione ed è limitata agli oggetti che si trovano temporaneamente in Svizzera. Il campo d'applicazione del provvedimento è inoltre limitato nel senso che la garanzia è concessa unicamente per beni culturali provenienti dagli Stati contraenti della Convenzione UNESCO 1970 (art. 10). Con ciò è infine rispettata anche l'essenza del diritto fondamentale della libertà della proprietà. Per quanto riguarda la misura in cui la garanzia di restituzione ingerisce nella garanzia della proprietà, possiamo quindi constatare che tutte le condizioni costituzionali necessarie secondo l'articolo 36 Cost. per la limitazione dei diritti fondamentali sono soddisfatte.

La garanzia di restituzione non intacca la prerogativa dello Stato di esercitare la giurisdizione penale. Infatti, gli autori di reati sono perseguiti dalla Svizzera secondo il Codice penale se durante il periodo in cui i beni culturali dati in prestito si trovano sul territorio svizzero sono compiuti nei loro confronti reati quali furto, danneggiamento e simili. Questo non è affatto in contrasto con la garanzia di restituzione, ma anzi rafforza e sostiene la protezione giuridica nell'ambito del trasferimento di beni culturali.

Compendio dei provvedimenti previsti dalla legge sul trasferimento dei beni culturali nei confronti di altri Stati (sezioni 3-5)

Qui di seguito sono illustrati i provvedimenti previsti nelle sezioni 3-5 della legge sul trasferimento dei beni culturali nei confronti di altri Stati. Per gli Stati contraenti della Convenzione UNESCO 1970 che hanno concluso con la Svizzera una convenzione bilaterale secondo l'articolo 7 LTBC entrano in linea di conto tutti i provvedimenti indicati (riquadro esterno), per gli Stati contraenti della Convenzione UNESCO 1970 i provvedimenti menzionati nel riquadro intermedio e per tutti gli altri Stati soltanto i provvedimenti che figurano nel riquadro interno.

Provvedimenti nei confronti di Stati contraenti con cui è conclusa una convenzione bilaterale secondo l'articolo 7 LTBC

Disciplinamento dell'importazione e azione di rimpatrio di beni culturali in senso stretto (art. 7 e 9)

Provvedimenti nei confronti di Stati contraenti della Convenzione UNESCO 1970

- azione di rimpatrio di beni culturali esportati illecitamente dalla Svizzera (art. 6)
- garanzia di restituzione per beni prestati (art. 10-13)
- aiuti finanziari per progetti destinati al mantenimento del patrimonio culturale (art. 14 cpv. 1 lett. b)

Provvedimenti nei confronti di altri Stati

- provvedimenti limitati nel tempo relativi all'importazione e all'esportazione di beni culturali di regioni di crisi (art. 8 cpv. 1 lett. a)
- partecipazione a operazioni internazionali volte a proteggere il patrimonio culturale (art. 8 cpv. 1 lett. b)
- azione di rimpatrio in caso di violazione di un provvedimento secondo l'articolo 8 (art. 9)

2.2.7

Sezione 5: Aiuti finanziari a favore del mantenimento del patrimonio culturale (art. 14 LTBC)

La sezione 5, costituita dal solo articolo 14, verte sugli aiuti finanziari concessi ai fini del mantenimento del patrimonio culturale. La disposizione è fondata sull'articolo 9 della Convenzione UNESCO 1970, che prevede la cooperazione con Stati contraenti il cui patrimonio culturale è messo in pericolo da saccheggi in ambito archeologico ed etnologico.

Per proteggere in modo efficace il patrimonio culturale dell'umanità, oltre ai provvedimenti restrittivi volti a impedire il commercio illegale di beni culturali occorrono anche provvedimenti di carattere preventivo e di sostegno. Un simile impegno è stato chiesto da più parti nell'ambito della procedura di consultazione. È pertanto previsto che la Confederazione possa concedere aiuti finanziari per sostenere progetti destinati al mantenimento del patrimonio culturale. In tal modo la Svizzera vuole fornire il suo contributo al mantenimento del patrimonio culturale in tutto il mondo.

- *art. 10 lett. a*: obbligare gli antiquari a tenere un registro da cui sia desumibile la provenienza di un oggetto e a informare la clientela di un eventuale divieto d’esportazione, (impegno generico: «nei modi adatti a ciascun Paese»);
- *art. 13 lett. a*: impedire i trasferimenti di proprietà che potrebbero favorire l’importazione o l’esportazione illecite di beni culturali (impegno generico: «nel quadro della legislazione di ciascuno Stato»).

Trasferimento a istituzioni della Confederazione (art. 15 LTBC)

Secondo l’articolo 15 capoverso 1, le istituzioni della Confederazione non devono acquistare o esporre beni culturali rubati, smarriti o altrimenti sottratti contro la volontà del loro proprietario o scavati illecitamente. Lo stesso divieto vale per i beni culturali che sono parte del patrimonio culturale di uno Stato e sono stati esportati illecitamente. Chi si vede offrire simili beni culturali deve informarne il Servizio specializzato (cpv. 2). Questa normativa non copre i beni culturali che non appartengono al patrimonio culturale dello Stato dal quale sono stati esportati illecitamente. Sono considerati istituzioni della Confederazione gli enti di diritto pubblico e le fondazioni della Confederazione, ma la disposizione si applica anche alle collezioni di proprietà della Confederazione, quali il Museo nazionale, la Biblioteca nazionale e le collezioni di oggetti d’arte della Confederazione.

Con l’attuazione dell’impegno stabilito nell’articolo 7 lettera a della Convenzione UNESCO 1970 si attua anche l’articolo 10 della Convenzione europea del 16 gennaio 1992⁸⁶ per la salvaguardia del patrimonio culturale archeologico (Convenzione di Malta), ratificata dalla Svizzera il 27 marzo 1996. Tale disposizione obbliga le Parti contraenti «per quanto riguarda i musei e le altre istituzioni analoghe la cui politica d’acquisto è soggetta al controllo dello Stato, ad adottare le misure necessarie ad impedire che essi acquistino elementi del patrimonio archeologico sospettati di provenire da scoperte incontrollate, da scavi illeciti o di essere stati sottratti a scavi ufficiali» (art. 10 par. iii Convenzione di Malta). Tenendo conto della competenza limitata della Confederazione, l’articolo 15 della legge sul trasferimento dei beni culturali è applicabile esclusivamente alle istituzioni della Confederazione. Recentemente, però, tutti i musei pubblici e privati che fanno parte dell’*International Council of Museums (ICOM)* si sono impegnati a rispettare le stesse regole etiche fondamentali alle quali sono improntate anche le disposizioni della Convenzione di Malta e quelle della legge sul trasferimento dei beni culturali. L’articolo 3.2 del Codice di deontologia professionale dell’ICOM del 4 novembre 1986⁸⁷ stabilisce che il commercio illegale di beni culturali favorisce la distruzione di siti storici e culture etniche locali nonché il furto a livello nazionale e internazionale e che pertanto è da giudicare tutt’altro che etico il comportamento di quei musei che lo sostengono in qualsivoglia maniera, direttamente o indirettamente. Il Codice ICOM esorta tutti i musei a non accontentare oggetti acquistati infrangendo le leggi del Paese d’origine o di un Paese di transito o esportati illecitamente da uno di questi Paesi. I musei non dovrebbero nemmeno acquistare oggetti a proposito dei quali i responsabili hanno buoni motivi per credere che nell’ambito del loro recente recupero un monumento

⁸⁶ RS 0.440.5

⁸⁷ Versione italiana: <http://www.museoscienza.it/icom/codicedeontologia.htm>. Originale in inglese e francese: International Council of Museums (ed.): ICOM Statutes - ICOM Code of Professional Ethics, Parigi 1996, pag. 22 segg.

antico o un sito archeologico sia stato danneggiato o distrutto in seguito a tecniche dilettantesche o intenzionalmente oppure che sia stato omesso di comunicare il rinvenimento al proprietario del relativo terreno o all'autorità competente. Di questi criteri, continua il Codice ICOM, si dovrebbe possibilmente tenere conto anche quando si tratta di decidere in merito all'accoglienza di oggetti dati in prestito per esposizioni speciali o altri scopi.

Con le prescrizioni menzionate nell'articolo 15 LTBC la Confederazione adotta quindi per le proprie istituzioni le regole comportamentali definite come parametri standard dalla comunità museale internazionale. Sarebbe auspicabile che ciò si ripercuotesse anche sugli ambienti collezionistici pubblici e privati nei Cantoni. In sede di procedura di consultazione, 15 Cantoni si sono detti disposti a riprendere siffatte regole di diligenza.⁸⁸

Trasferimento nell'ambito del commercio d'arte e delle aste pubbliche (art. 16 LTBC)

Gli operatori del commercio d'arte e delle aste pubbliche sono autorizzati a trasferire beni culturali soltanto se possono presumere, sulla base delle circostanze specifiche, che i beni non sono stati rubati, smarriti o altrimenti sottratti contro la volontà del loro proprietario o scavati illecitamente (art. 16 cpv. 1 lett. a) e che non sono nemmeno stati importati in Svizzera in modo illecito, vale a dire violando una convenzione bilaterale secondo l'articolo 7 o un provvedimento secondo l'articolo 8 capoverso 1 lettera a (art. 16 cpv.1 lett. b). Questa categoria di professionisti è quindi tenuta a usare una maggiore diligenza e attenzione quando trasferisce beni culturali. L'obbligo di diligenza particolare si giustifica da un lato con il fatto che nel settore del commercio d'arte e delle aste pubbliche vi è un rischio maggiore che vengano offerti oggetti di provenienza oscura. D'altro lato si presume che gli operatori di questo settore dispongano di conoscenze particolari e di un sapere specifico e che inoltre abbiano dimestichezza con il ramo: tutte caratteristiche soggettive che giustificano la portata dell'obbligo di diligenza. L'obbligo di diligenza accresciuto conformemente all'articolo 16 LTBC corrisponde sia alla dottrina vigente in merito all'obbligo di diligenza secondo le disposizioni generali del diritto delle obbligazioni⁸⁹ sia a quella relativa alla tutela della buona fede dell'acquirente illegittimo di una cosa mobile secondo l'articolo 934 CC in connessione con l'articolo 3 CC.⁹⁰ Ciò è confermato anche dalla giurisprudenza del Tribunale federale, il quale pone esigenze più elevate per l'obbligo di diligenza dei rami commerciali particolarmente suscettibili di essere confrontati con offerte di beni di dubbia provenienza e a proposito dei quali vi è un rischio maggiore che i beni siano gravati da vizi giuridici.⁹¹ Il Tribunale federale nega la tutela della buona fede a un acquirente di un bene mobile secondo l'articolo 934 CC non solo se questi ha agito in mala fede, ma anche in caso

⁸⁸ Cfr. legge federale sul trasferimento dei beni culturali. Rapporto in ordine ai risultati della procedura di consultazione, ed. dall'Ufficio federale della cultura, Berna 2001, n. 3.1.6.

⁸⁹ Cfr. Anton K. Schnyder in: Heinrich Honsell / Nedim Peter Vogt / Wolfgang Wiegand: Kommentar zum Schweizerischen Privatrecht, Obligationenrecht I, Art. 1-529 OR, Basilea 1996, n. 52 seg. in merito all'art. 41 CO.

⁹⁰ Cfr. Heinz Rey: Die Grundlagen des Sachenrechts und das Eigentum. Grundriss des schweizerischen Sachenrechts, vol. I, Berna 2000, n. 1778 e 2118a.

⁹¹ DTF 123 II 134, cons. 6, secondo cui un antiquario che vanta una certa esperienza nel ramo deve prestare attenzione al rischio maggiore che gli oggetti possano essere di dubbia provenienza e dovrà quindi usare una maggiore diligenza.

di negligenza da parte sua, vale a dire se l'ignoranza dell'acquirente circa il vizio giuridico è riconducibile al fatto che nell'acquistare il bene egli abbia omissso di usare quell'attenzione che era lecito esigere da lui date le circostanze (art. 3 cpv. 2 CC).⁹²

Gli operatori del commercio d'arte e delle aste pubbliche devono informare la loro clientela in merito alle vigenti norme d'importazione ed esportazione (art. 16 cpv. 2); a questo riguardo ci si riferisce sia alle norme svizzere che a quelle estere. Questa disposizione trova riscontro parallelo nell'articolo 19 capoverso 1 lettera e LTBC, il quale permette agli operatori del commercio d'arte e delle aste pubbliche, nonché ad altre cerchie interessate, di informarsi presso il Servizio specializzato in merito a tali norme. L'inosservanza di questi obblighi comporta sanzioni penali (art. 25 cpv. 1 lett. a LTBC).

Obbligo di tenere un registro (art. 17 LTBC)

L'articolo 17 LTBC prevede che le persone operanti nel commercio d'arte e nelle aste pubbliche tengono un registro in cui iscrivono i dati concernenti l'acquisto di *beni culturali in senso stretto* secondo l'articolo 2 capoverso 2 LTBC (cpv.1). Nel registro vanno iscritti l'origine dei beni (quindi provenienza e antefatti, sempre che siano appurabili), il nome e l'indirizzo del fornitore o venditore (allegando una copia di un documento personale), una descrizione dei beni e il prezzo d'acquisto (cpv. 2). I registri e i documenti giustificativi devono essere conservati per 30 anni (cpv. 3). La disposizione dell'articolo 17 LTBC si applica esclusivamente al commercio a titolo professionale di beni culturali in senso stretto, ossia reperti archeologici e paleontologici, elementi di monumenti storici o religiosi o di siti archeologici, oggetti d'importanza etnologica o rituale, oggetti liturgici nonché materiale archivistico d'importanza storica o culturale.

L'obbligo di tenere un registro conformemente all'articolo 17 LTBC ha in particolare lo scopo di facilitare la ricostruzione dell'itinerario percorso dagli oggetti immessi illegalmente nel mercato, ricostruire le importazioni illecite secondo gli articoli 7 e 8 LTBC e segnatamente bloccare il commercio di oggetti rubati in edifici religiosi. Si tratta di uno strumento noto nell'ordinamento giuridico vigente: l'articolo 20 dell'ordinanza del 19 agosto 1981⁹³ sulla conservazione delle specie (OCS) si spinge infatti ancora oltre e impone, nell'ambito del commercio di determinate specie, l'obbligo di controllare in modo completo gli effettivi e di registrare rigorosamente qualsiasi entrata e uscita, indicando il nome e l'indirizzo del fornitore o del destinatario.

È stata esaminata l'opportunità di estendere l'obbligo di tenere un registro ai beni culturali di tutte le categorie. Un obbligo generalizzato a questo riguardo si ripercuoterebbe positivamente soprattutto sulla ricostruzione dell'iter percorso dai beni culturali rubati. Tuttavia, considerata la mole di beni culturali che si trovano nei circuiti commerciali, una siffatta prescrizione risulta sproporzionata. Va comunque osservato che già oggi il codice etico di alcune rinomate associazioni professionali, quale l'Associazione svizzera degli antiquari e commercianti d'arte, impone ai propri membri di registrare l'identità del venditore e di sincerarsi che l'oggetto non sia

⁹² Cfr. DTF 122 III 1 segg. concernente la pretesa della consegna nei confronti dell'acquirente di una collezione d'armi rubata.

⁹³ RS 453

stato rubato o esportato illecitamente.⁹⁴ L'obbligo di tenere un registro torna senz'altro utile ai clienti, ma ne beneficiano anche i commercianti, per i quali sarà più facile dimostrare di aver fatto tutto il possibile per verificare la provenienza di un bene culturale e quindi di aver agito in buona fede. Tale obbligo va inteso alla stregua di un potenziamento istituzionale dei codici deontologici già oggi in uso presso il commercio d'arte.

L'obbligo di tenere un registro quale è previsto nella legge sul trasferimento dei beni culturali può essere qualificato come prescrizione sulla contabilità in senso lato. Esso è paragonabile alle prescrizioni sulla contabilità commerciale degli articoli 957 segg. CO. Tali prescrizioni non soddisfano tuttavia compiutamente le esigenze dell'articolo 10 lettera a della Convenzione UNESCO 1970 poiché, per quanto riguarda la contabilità commerciale ordinaria, secondo il nostro diritto delle obbligazioni nei libri contabili vanno iscritti unicamente i dati che permettono di rilevare lo stato patrimoniale dell'azienda, i rapporti di debito e di credito derivanti dal corso degli affari e il risultato dei singoli esercizi annuali (art. 957 CO). Inoltre, secondo l'articolo 962 capoverso 1 CO, il periodo durante il quale si è tenuti a conservare i libri di commercio è di soli 10 anni, mentre la legge sul trasferimento dei beni culturali stabilisce un obbligo di conservazione dei registri per un periodo di 30 anni. La durata trentennale di quest'obbligo va considerata in particolare in relazione all'articolo 9 capoversi 4 e 5 e all'articolo 32 LTBC (introduzione di due nuove disposizioni nel Codice civile: art. 728 cpv. 1^{bis} e art. 934 cpv. 1^{bis}). Nell'ambito di questi articoli sono portati a 30 anni sia il termine relativo alla prescrizione acquisitiva per beni culturali sia la prescrizione assoluta del diritto di rivendicazione per beni culturali smarriti o altrimenti sottratti. Di conseguenza, l'obbligo di conservare i registri definito nell'articolo 17 capoverso 3 della legge sul trasferimento dei beni culturali adempie il suo scopo descritto sopra soltanto se anche la sua durata è fissata a 30 anni. Limitare tale obbligo a 10 anni in conformità al diritto delle obbligazioni significherebbe mettere in discussione la coerenza delle disposizioni della legge sul trasferimento dei beni culturali.

Le registrazioni secondo l'articolo 17 LTBC possono essere visionate, esclusivamente in caso di sospetto di infrazione alla legge sul trasferimento dei beni culturali, dalle autorità competenti per l'esecuzione della legge, ossia quelle doganali e quelle preposte al perseguimento penale.

Conformemente all'articolo 95 Cost., la Confederazione ha la facoltà di emanare prescrizioni sull'esercizio dell'attività economica privata. Tale disposizione le conferisce un'ampia competenza legislativa per quanto riguarda il disciplinamento delle più svariate attività economiche; l'unica restrizione a questo proposito è quella di essere vincolata al principio della libertà di commercio e d'industria.⁹⁵ L'interesse qualificato degli Stati esteri alla tutela del loro patrimonio culturale e l'interesse della Svizzera di tutelare il proprio patrimonio culturale e dimostrarsi solidale a li-

⁹⁴ Associazione svizzera degli antiquari e commercianti d'arte, Codice etico del 27 maggio 2000.

⁹⁵ E. Grisel: Liberté du commerce et de l'industrie, vol. II. Berna 1995, N. 482-484, pag. 31 seg.; René Rhinow: Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, ad art. 31^{bis} marg. 53; R. Rhinow / G. Schmid / G. Biaggini: Öffentliches Wirtschaftsrecht. Basilea 1998, § 20 marg. 51; Jean-François Aubert in: Trasferimento internazionale di beni culturali: Dokumentation - documentation - documentation. Paremi legali commissionati dalla Confederazione. Berna 1998, pag. 14.

vello internazionale vengono a giustificare l'obbligo di tenere un registro anche sotto questo aspetto.

La definizione esatta dell'obbligo di tenere un registro sarà affidata a un'ordinanza. Tenuto conto dell'attuale legislazione federale e cantonale in materia di protezione dei dati, in sede di ordinanza occorrerà in particolare disciplinare i dettagli inerenti al trattamento e alla conservazione dei dati personali (cfr. art. 30 cpv. 2 LTBC). Conformemente alle disposizioni rivedute degli articoli 957, 961, 962 e 963 CO, il registro potrà essere tenuto anche in forma elettronica.

Obbligo d'informare e controllo (art. 18 LTBC)

L'obbligo d'informare cui sottostanno, secondo l'articolo 18 capoverso 1, gli operatori del commercio d'arte e delle aste pubbliche consente alle autorità doganali e a quelle preposte al perseguimento penale di eseguire i loro compiti in maniera efficace. Nell'ambito delle inchieste legate a procedimenti penali non si applica tuttavia la presente disposizione, bensì il pertinente diritto di procedura penale cantonale.

Quale complemento all'obbligo d'informare, il capoverso 2 definisce le attribuzioni delle autorità competenti. Un controllo efficace presuppone il diritto di ispezionare i locali commerciali (negozi, depositi, casseforti ecc.) durante i consueti orari di lavoro e senza preannunciarsi, e di visionare i documenti pertinenti. Se necessario, cioè se vi è il sospetto di violazione della legge sul trasferimento dei beni culturali, i documenti pertinenti possono anche essere messi al sicuro.

I provvedimenti definiti nell'articolo 18 LTBC sono previsti, in forma analoga, anche in altri atti normativi la cui esecuzione esige una possibilità di controllo consistente. Gli articoli 11 dell'ordinanza sulla conservazione delle specie⁹⁶, 34 della legge del 9 marzo 1978⁹⁷ sulla protezione degli animali (LPDA) e 42a della legge federale del 21 giugno 1932⁹⁸ sulle bevande distillate (legge sull'alcool, LAIc) conoscono in particolare il diritto di accedere a locali e di visionare documenti. L'articolo 29 capoverso 2 della legge federale del 20 giugno 1997⁹⁹ sulle armi, gli accessori di armi e le munizioni (legge sulle armi, LArm) concede inoltre alle autorità il diritto di sequestrare il materiale probatorio. In quanto a ciò, questi provvedimenti di controllo sono parte integrante del sistema giuridico svizzero. La possibilità di mettere al sicuro i documenti pertinenti trova riscontro nell'articolo 21 LTBC, il quale stabilisce a quali condizioni le autorità preposte al perseguimento penale sono autorizzate a ordinare il sequestro di beni culturali.

96 RS 453

97 RS 455

98 RS 680

99 RS 514.54

La sezione 7 definisce le autorità competenti per l'esecuzione della legge sul trasferimento dei beni culturali e ne descrive le relative competenze.

Servizio specializzato (Art. 19 LTBC)

L'articolo 19 LTBC introduce la base legale per l'istituzione di un Servizio specializzato, concretizzando i seguenti obblighi posti dalla Convenzione UNESCO 1970:

- *Art. 5 lett. a:* contribuire all'elaborazione di basi legali al fine di consentire la protezione del patrimonio culturale e in particolare la repressione delle importazioni, esportazioni e trasferimenti di proprietà illecite di beni culturali importanti (impegno generico: tenendo conto delle condizioni di ciascun Paese»);
- *Art. 5 lett. b:* tenere un inventario nazionale di protezione, la cui esportazione costituirebbe un impoverimento sensibile del patrimonio culturale nazionale (impegno generico: «tenendo conto delle condizioni di ciascun Paese»);
- *Art. 5 lett. f:* diffondere largamente la conoscenza delle disposizioni della presente Convenzione (impegno generico: «tenendo conto delle condizioni in ciascun Paese»);
- *Art. 6 lett. c:* rendere noti al pubblico i divieti di esportazione («impegno generico: in modo appropriato»);
- *Art. 14:* istituire un servizio dotato dei mezzi necessari, chiamato a far fronte agli obblighi derivanti dall'applicazione della Convenzione (impegno generico: «in base alle proprie possibilità»);
- *Art. 16:* allestire regolarmente rapporti all'attenzione della conferenza generale dell'UNESCO (impegno specifico).

Il Servizio specializzato è costituito da un ufficio amministrativo designato dalla Confederazione. Il nostro Collegio intende assegnare tale compito all'Ufficio federale della cultura (UFC), il quale include dal 1999 l'ente Opere d'arte frutto di spoliazioni, operativo nel settore specifico dei beni culturali sottratti durante la Seconda Guerra mondiale. Oltre alla tenuta dell'Elenco federale e al rilascio della garanzia di restituzione, il Servizio specializzato esercita essenzialmente una funzione consultiva e coadiuvante e non dispone di alcuna competenza di polizia. Dal profilo strutturale il Servizio specializzato è comparabile all'Ufficio centrale per la protezione internazionale dei minorenni presso l'Ufficio federale di giustizia, il quale vanta finora ottimi risultati.

I compiti del Servizio specializzato sono descritti nel capoverso 1. Fra essi spiccano le relazioni con i Cantoni, con le autorità di altri Stati, con gli operatori del commercio d'arte e con altrearchie interessate nonché il coordinamento delle attività. Nell'esercizio delle sue principali competenze, tale servizio:

- consiglia e coadiuva le autorità federali a proposito delle questioni legate al trasferimento dei beni culturali e coordina i lavori (lett. a). Funge da centro nazionale incaricato di raccogliere e di comunicare tutte le informazioni rilevanti. Collabora strettamente con le autorità doganali, di polizia e di giustizia. Nell'ambito di questa sua funzione, fornisce un'assistenza tecnica alle

autorità doganali e di polizia, istruendo ad esempio i doganieri e i funzionari di polizia nel settore del trasferimento dei beni culturali;

- consiglia e coadiuva le autorità cantonali a proposito delle questioni legate al trasferimento dei beni culturali e coordina le relative attività (lett. b). Rientra nell'ambito di tale competenza anche l'assistenza tecnica fornita ai Cantoni nell'ambito dell'allestimento e del collegamento di elenchi di beni culturali ai sensi dell'articolo 4 LTBC nonché di questioni concernenti il deposito e il collocamento di beni culturali sequestrati;
- rappresenta la Svizzera nei confronti delle autorità estere per le questioni legate al trasferimento dei beni culturali (lett. c). Tale competenza include l'elaborazione di convenzioni ai sensi dell'articolo 7 LTBC, l'elaborazione delle basi relative ai provvedimenti limitati nel tempo ai sensi dell'articolo 8 LTBC e le pretese di rimpatrio della Svizzera nei confronti di altri Stati ai sensi dell'articolo 6 LTBC;
- collabora con le autorità di altri Stati allo scopo di tutelarne il patrimonio culturale (lett. d), ad esempio mediante la notificazione di offerte riguardanti beni culturali esportati illecitamente;
- fornisce agli operatori del commercio d'arte e delle aste pubbliche, nonché ad altre cerchie interessate, informazioni riguardanti le questioni legate al trasferimento dei beni culturali (lett. e). Si tratta a tale proposito di informazioni concernenti le normative vigenti in materia di importazione ed esportazione. Il Servizio specializzato permette un accesso agevolato a informazioni rilevanti via Internet o in forma stampata. La messa a disposizione di banche dati di immagini su Internet costituisce uno strumento di consultazione rivolto a privati e alle categorie commerciali interessate. Illustrando le singole categorie di oggetti mediante una serie di immagini a titolo d'esempio, siffatto strumento permette alle cerchie interessate di adempiere i loro obblighi di diligenza;
- allestisce regolarmente rapporti all'attenzione della Conferenza generale dell'UNESCO;
- tiene l'Elenco federale ai sensi dell'articolo 3 capoverso 4 LTBC (lett. f);
- rilascia garanzie di restituzione ai sensi degli articoli 10-12 LTBC in caso di beni culturali dati in prestito per un'esposizione in Svizzera (lett. g).

Dogana (art. 20 LTBC)

Nell'articolo 20 sono descritti i compiti e le competenze delle autorità doganali nel quadro della presente legge. Le autorità doganali controllano le importazioni e le esportazioni. Esse possono interrompere invii nonché perquisire, controllare, trattenerne, trasferire per verifica e sequestrare merci ai sensi dell'articolo 36 della legge sulle dogane del 1° ottobre 1925¹⁰⁰ (LD) in connessione con l'articolo 50 dell'ordinanza della legge sulle dogane del 10 luglio 1926¹⁰¹ (OLD). La legge sul trasferimento dei beni culturali conferisce alle autorità doganali la base giuridica che le autorizza a trattenerne beni culturali ritenuti sospetti all'importazione, al transito o all'esportazione e a sporgere denuncia alle autorità preposte al perseguimento penale

¹⁰⁰ RS 631.0

¹⁰¹ RS 631.01

- *Art. 13 lett. b*: collaborazione fra i servizi competenti degli Stati parti al fine di facilitare, a chi di diritto, la restituzione di un bene culturale esportato illecitamente (impegno generico: «nel quadro della legislazione di ciascuno Stato»).

Assistenza amministrativa in Svizzera (art. 22 LTBC)

L'articolo 22 LTBC esige che le autorità competenti interne comunichino tra di esse e alle rispettive autorità di vigilanza tutti i dati necessari all'esecuzione della LTBC.

Assistenza amministrativa e giudiziaria internazionale (art. 23 LTBC)

L'articolo 23 KGTG disciplina l'assistenza amministrativa e giudiziaria nei confronti delle autorità estere competenti, delle organizzazioni e di enti internazionali. La disposizione si riferisce esclusivamente alle organizzazioni o agli enti internazionali i cui membri costituiscono Stati com'è il caso ad esempio dell'Interpol.

Il capoverso 2 disciplina la possibilità di chiedere alle autorità estere nonché ad organizzazioni o enti internazionali di fornire dati. A tale scopo, le autorità svizzere competenti in materia di esecuzione, prevenzione di reati o perseguimento penale (cfr. art. 19-21 LTBC), possono trasmettere dati a servizi esteri affinché gli stessi possano compiere eventuali accertamenti ulteriori; a loro volta, siffatti servizi esteri possono fornire alle autorità svizzere le indicazioni necessarie ad un procedimento nel nostro Paese. Il capoverso 2 rende possibile la fornitura di dati concernenti sia l'importazione (lett. a: destinatari di beni culturali) sia l'esportazione (lett. b: fornitura di beni culturali). La fornitura di dati prevista è intesa a realizzare un'assistenza amministrativa delle autorità estere nonché delle organizzazioni e degli enti internazionali a beneficio della Svizzera. I dati sono trasmissibili unicamente se le autorità estere e le organizzazioni o gli enti internazionali sono vincolati al segreto d'ufficio o sottostanno a un relativo obbligo di discrezione.

L'articolo 23 capoverso 3 LTBC disciplina l'assistenza amministrativa della Svizzera in favore di Stati esteri. La prescrizione corrisponde a talune disposizioni di leggi federali recenti [cfr. art. 31 cpv. 2 lett. c legge federale del 10 ottobre 1997¹⁰⁴ relativa alla lotta contro il riciclaggio di denaro nel settore finanziario (legge sul riciclaggio di denaro, LRD) e art. 38 cpv. 2 lett. c legge federale del 24 marzo 1995¹⁰⁵ sulle borse e il commercio di valori mobiliari (legge sulle borse, LBVM)]. Le autorità svizzere devono poter trasmettere, a determinate condizioni, dati alle autorità estere, alle organizzazioni e agli enti internazionali. Alla base dell'assistenza amministrativa in favore di servizi esteri vi è la considerazione secondo cui le autorità svizzere ricevono dall'estero i dati necessari all'esecuzione della presente legge soltanto se la Svizzera può a sua volta rendere disponibili i dati necessari agli Stati esteri.

L'articolo 23 capoverso 4 LTBC prevede la possibilità di concedere l'assistenza giudiziaria alle autorità estere in caso di infrazione alla legge sul trasferimento dei beni culturali. Si pone l'interrogativo se siffatta disposizione contrasti l'articolo 3 capoverso 3 della legge federale del 20 marzo 1981¹⁰⁶ sull'assistenza internazionale in materia penale (assistenza internazionale in materia penale, AIMP), secondo cui la domanda di assistenza giudiziaria è irricevibile «se il procedimento verte su un

¹⁰⁴ RS 955.0

¹⁰⁵ RS 954.1

¹⁰⁶ RS 351.1

reato che sembra volto a una decurtazione di tributi fiscali o viola disposizioni in materia di provvedimenti di politica monetaria, commerciale o economica». Dalle seguenti osservazioni si deduce che le due norme non sono in contrasto: secondo la giurisprudenza del Tribunale federale¹⁰⁷, i reati fiscali sono esclusivamente costituiti da atti che contravvengono alle regole concernenti la definizione e la riscossione di qualsiasi tipo di tasse pubbliche. Per contro, le disposizioni della legge sul trasferimento dei beni culturali non rappresentano misure di politica monetaria, commerciale o economica; gli obiettivi da esse perseguiti lasciano infatti dedurre che si tratta senz'altro di misure di politica culturale e di politica estera. Di conseguenza, nei casi di infrazione alle misure in materia di importazione e di esportazione può essere accordata l'assistenza giudiziaria internazionale. Al riguardo sono applicabili le disposizioni procedurali previste nella legge sull'assistenza internazionale in materia penale.

2.2.11 Sezione 9: Disposizioni penali (art. 24-29 LTBC)

La sezione 9 concerne le disposizioni penali. Le stesse concretizzano i seguenti obblighi posti dalla Convenzione UNESCO 1970:

- *Art. 8*: emanazione di sanzioni penali o amministrative (impegno specifico);
- *Art. 10 lett. a*: obbligo – sotto pena di sanzioni penali o amministrative – degli antiquari di tenere un registro che menzioni la provenienza di ciascun bene culturale nonché di informare la clientela sugli eventuali divieti di esportazione (impegno generico: «nei modi adatti a ciascun Paese»).

Le disposizioni penali previste nel disegno di legge sul trasferimento dei beni culturali sono orientate, soprattutto per quanto concerne la comminatoria della pena, alle disposizioni penali e sulla misura della pena iscritte nella legge federale del 1° luglio 1966¹⁰⁸ sulla protezione della natura e del paesaggio (LPN).

La legge sulla protezione della natura e del paesaggio è intesa tra l'altro a rispettare e a proteggere le rarità naturali e i monumenti culturali d'importanza nazionale, regionale e locale nonché a promuoverne la conservazione e la tutela (art. 1 lett. a e art. 4 LPN). La nozione di «protezione del paesaggio» si estende alla conservazione dei monumenti storici, la quale comprende le attività di conservazione, di esplorazione archeologica, di scavo, di iscrizione di edifici o di elementi degli stessi, rilevanti dal profilo storico o storico-artistico.¹⁰⁹ Da tale descrizione si deduce che gli oggetti secondo la legge sulla protezione della natura e del paesaggio presentano analogie con i beni culturali menzionati nella legge sul trasferimento dei beni culturali. Si tratta quindi di beni giuridici comparabili. Oltre che apparire giustificata, la ripresa nella LTBC della comminatoria secondo la LPN si rivela auspicabile segnatamente ai fini di una legislazione uniforme.

¹⁰⁷ DTF 110 Ib 82

¹⁰⁸ RS 451

¹⁰⁹ Messaggio concernente la revisione della legge federale sulla protezione della natura e del paesaggio, FF 1991 III 897 segg.

Delitti (art. 24 LTBC)

Nell'articolo 24 capoverso 1 lettere a-e LTBC sono elencate le attività punibili con la detenzione fino a un anno o con la multa fino a 100 000 franchi nel caso in cui siano commesse intenzionalmente. Rientrano in tali attività l'importazione, la vendita, la distribuzione, la mediazione, l'acquisto o l'esportazione di beni culturali rubati, smarriti o altrimenti sottratti contro la volontà del proprietario (art. 24 cpv. 1 lett. a), l'appropriazione illegale di oggetti rinvenuti durante lavori di scavo ai sensi dell'articolo 724 CC (lett. b), l'importazione illecita di beni culturali (in violazione di una convenzione ai sensi dell'articolo 7 o di una misura ai sensi dell'articolo 8 capoverso 1 lettera a LTBC) o la dichiarazione inesatta all'importazione (art. 24 cpv. 1 lett. c) nonché l'esportazione illecita di beni culturali iscritti nell'Elenco federale o la dichiarazione inesatta all'esportazione (art. 24 cpv. 1 lett. d). I delitti commessi al momento dell'importazione e dell'esportazione sono annunciati presso le autorità cantonali preposte al perseguimento penale. Secondo la prassi del Tribunale federale, per importazione, transito ed esportazione s'intende il trasporto di merce attraverso il confine svizzero¹¹⁰. L'articolo 24 capoverso 1 lettera e LTBC menziona il reato in relazione con il commercio d'arte e le aste pubbliche (inosservanza dell'obbligo di tenere un registro ai sensi dell'articolo 17 LTBC). La violazione dell'obbligo di tenere un registro va qualificata diversamente dalla fattispecie penale relativa all'inosservanza delle norme legali sulla contabilità di cui all'articolo 325 CP, punita con l'arresto o la multa, poiché non concerne una contabilità commerciale bensì la tenuta di un registro riguardante beni degni di particolare protezione. A tale riguardo, al settore del commercio dell'arte e alle aste pubbliche è attribuito un grado di responsabilità elevato. La violazione dell'obbligo di tenere un registro risulta perciò paragonabile all'omissione della contabilità di cui all'articolo 166 CP¹¹¹. Siffatto articolo prevede la pena della detenzione o della multa qualora l'omissione della contabilità comporti il fallimento o il rilascio di un attestato di carenza di beni.

L'articolo 24 capoverso 2 LTBC privilegia le fattispecie di cui al capoverso 1 comminando la multa fino a 40 000 franchi nel caso in cui siano commesse con negligenza. La fattispecie del capoverso 2 è sussumibile ai delitti. Secondo la concezione dominante sono punibili in Svizzera unicamente le persone fisiche.

I reati di cui all'articolo 24 LTBC sono considerati fattispecie penali qualificate ai sensi del capoverso 3 nel caso in cui l'autore agisce per mestiere. L'adempimento di questa fattispecie penale comporta la pena della detenzione fino a due anni o della multa fino a 200 000 franchi. La nozione di «agire per mestiere» è ripresa dalla giurisprudenza del Tribunale federale in materia di diritto penale. Secondo la stessa, l'autore «agisce per mestiere» quando, dal tempo e dai mezzi impiegati per compiere i reati, dalla frequenza dei singoli atti durante un determinato periodo nonché dai profitti voluti e raggiunti risulta che egli esercita gli atti punibili alla stregua di una professione. Affinché vi sia un «agire per mestiere» è necessario che l'autore tragga o intenda trarre piuttosto regolarmente un profitto finanziario dai suoi atti; tale profitto deve contribuire in modo sostanziale al finanziamento del suo tenore di vita.¹¹² I limiti della pena, segnatamente il limite massimo della multa, è orientato a tale aspetto dell'agire per mestiere.

¹¹⁰ DTF **119** IV 83, cons. 3b

¹¹¹ RS **311.0**

¹¹² DTF **116** IV 319, cons. 4 e 4c; parimenti in DTF **117** IV 120, cons. 1c.

Comminando alternativamente una pena privativa della libertà o la multa, l'articolo 24 dà al giudice la possibilità di combinare ambedue le pene, in applicazione del principio iscritto nell'articolo 50 capoverso 2 CP.

Se l'atto è punito mediante una pena più grave secondo un'altra disposizione, è fatta salva l'applicazione di siffatta disposizione. A titolo d'esempio in tal senso menzioniamo gli articoli 138 (appropriazione indebita), 139 (furto), 140 (rapina), 160 (ricettazione) e 305^{bis} (riciclaggio di denaro) del Codice penale.

Contravvenzioni (art. 25 LTBC)

L'articolo 25 capoverso 1 lettere a e b LTBC punisce le persone operanti nel commercio dell'arte e nelle aste pubbliche, le quali contravvengono agli obblighi maggiori d'informazione e di diligenza ai sensi dell'articolo 16 LTBC nonché all'obbligo di fornire informazioni e di rendere accessibili alle autorità doganali e a quelle preposte al perseguimento penale i locali commerciali e i depositi interessati, ai sensi dell'articolo 18 LTBC. Il capoverso 1 commina la multa fino a 20 000 franchi. Introducendo la clausola dell'impunità, il capoverso 3 conferisce alle autorità preposte al perseguimento penale di prescindere dal perseguimento penale o dalla punizione nei casi di lieve entità (principio di opportunità).

Infrazioni commesse nell'azienda (art. 26 LTBC)

Secondo l'articolo 1 della legge federale del 22 marzo 1974¹¹³ sul diritto penale amministrativo (DPA), la stessa si applica unicamente nei casi in cui il procedimento e il giudizio per un'infrazione sono demandati a un'autorità federale. In deroga alle disposizioni altrimenti applicabili della parte generale del Codice penale svizzero, il diritto penale amministrativo prevede negli articoli 6 e 7 un disciplinamento speciale per le infrazioni commesse nelle aziende da mandatari. L'articolo 6 capoversi 1 e 2 DPA permette un intervento agevolato nei confronti della persona penalmente responsabile: il capoverso 1 è riferito alla persona che commette l'infrazione mentre il capoverso 2 estende la responsabilità ai padroni d'azienda, ai datori di lavoro, ai mandanti o alle persone rappresentate che intenzionalmente o per negligenza, in violazione di un obbligo giuridico, omettono di impedire un'infrazione del subordinato, mandatario o rappresentante ovvero di paralizzarne gli effetti.

L'articolo 7 DPA applica una punibilità limitata alle persone giuridiche, alle società in nome collettivo o in accomandita o alle ditte individuali. Qualora entrasse in linea di conto una multa massima di 5000 franchi e la ricerca della persona punibile ai sensi dell'articolo 6 DPA comportasse provvedimenti d'inchiesta che si rivelerebbero sproporzionati in considerazione della pena prevista, è possibile l'astensione dal perseguimento di tale persona; in luogo della stessa potrebbe essere condannata al pagamento della multa la persona giuridica, la società in nome collettivo o in accomandita oppure la ditta individuale.

Perseguimento penale (art. 27 LTBC)

L'articolo 27 capoverso 1 LTBC disciplina che il perseguimento e il giudizio degli atti punibili secondo la legge sul trasferimento dei beni culturali competono ai Cantoni.

Nel quadro della LTBC, il rilevamento di dati personali avviene segnatamente in virtù dell'obbligo di tenere un registro secondo l'articolo 17 LTBC. Siccome i dati di cui all'articolo 17 LTBC costituiscono informazioni che rientrano senz'altro nel campo d'applicazione della legge sulla protezione dei dati, la legge sul trasferimento dei beni culturali si limita a rinviarvi.

2.2.13 Sezione 11: Disposizioni finali (art. 31-33 LTBC)

La sezione 11 concerne l'esecuzione e le modifiche di diverse leggi che si raccordano alla LTBC (codice civile, diritto delle obbligazioni, legge sulla protezione della natura e del paesaggio, legge sul diritto internazionale privato). Una parte di tali disposizioni concretizza i seguenti impegni della Convenzione UNESCO 1970:

- *art. 2 par. 2*: lotta contro il trasferimento illecito di proprietà di beni culturali (impegno generico: «con i mezzi di cui [gli Stati parti] dispongono»);
- *art. 7 lett. b ii*: restituzione di beni culturali rubati in un museo o in un ente analogo (impegno specifico);
- *art. 13 lett. c*: ammissione di azioni di rivendicazione di beni culturali andati perduti (impegno generico: «nel quadro della legislazione di ciascuno Stato»);
- *art. 13 lett. d*: riconoscimento del diritto di ciascuno Stato parte di classificare inalienabili determinati beni culturali e di vietarne l'esportazione (impegno generico: «nel quadro della legislazione di ciascuno Stato»).

2.2.13.1 Esecuzione (art. 31 LTBC)

L'articolo 31 LTBC autorizza il Consiglio federale a emanare disposizioni d'esecuzione. Questa competenza esecutiva del Consiglio federale è direttamente deducibile dall'articolo 182 capoverso 2 Cost. Il Consiglio federale la esercita attenendosi ai principi di legalità.

2.2.13.2 Modifica del diritto vigente (art. 32 LTBC)

L'articolo 32 LTBC prevede la modifica di diverse normative che si raccordano alla legge sul trasferimento dei beni culturali. È il caso del codice civile, del diritto delle obbligazioni, della legge sulla protezione della natura e del paesaggio e della legge sul diritto internazionale privato.

Art. 724 cpv. 1 CC

Ai fini di una maggiore protezione *del patrimonio archeologico* svizzero, l'attuale formulazione approssimativa dell'articolo 724 capoverso 1 CC dev'essere completata secondo la dottrina dominante (art. 32 LTBC). Tale norma disciplina inoltre che gli oggetti di cui al capoverso 1 non possono essere alienati senza il consenso delle autorità cantonali (art. 32 LTBC, art. 724 cpv. 1^{bis} (*nuovo*) CC). Il Cantone può esigerne la restituzione in ogni tempo e da chiunque qualora siffatti oggetti siano stati

dissotterrati illegalmente e qualcuno se ne sia appropriato. Questa nuova disposizione rafforza la protezione del patrimonio archeologico svizzero nel contesto dell'articolo 724 CC, esaudendo le richieste avanzate dai Cantoni nel corso delle diverse procedure di consultazione.

Art. 728 cpv. 1^{bis} (nuovo) e 934 cpv. 1^{bis} (nuovo) CC

La prescrizione acquisitiva di cinque anni secondo l'articolo 728 CC e il termine di perenzione secondo l'articolo 934 CC risultano assai problematici per il proprietario derubato nel contesto del trasferimento illegale di beni culturali: se un oggetto rubato viene messo in commercio e acquistato in buona fede, scaduto il termine di cinque anni il proprietario non può riappropriarsene. La prassi e un raffronto sul piano internazionale rivelano che tali termini sono troppo brevi. Disciplinando nell'articolo 32 LTBC un'estensione a trent'anni dei termini relativi alla prescrizione acquisitiva secondo l'articolo 728 nonché al diritto di rivendicazione secondo l'articolo 934 CC, ci adegueremmo allo standard internazionale. Il proprietario potrebbe in tal modo rivendicare nei confronti di un acquirente in buona fede e durante trent'anni beni culturali che gli sono stati rubati in Svizzera o all'estero o che gli sono stati sottratti altrimenti e contro la sua volontà. Questo vale anche per gli oggetti archeologici o paleontologici dissotterrati illegalmente, per quanto lo Stato d'origine li consideri beni di sua proprietà. È il caso ad esempio dell'Egitto, della Grecia, dell'Italia e della Turchia: con il loro agire, i cosiddetti tombaroli commettono un'appropriazione di cose smarrite, sottraendo le stesse allo Stato d'origine (cfr. art. 724 cpv. 1 CC). Sono fatte salve le eccezioni legislative di cui all'articolo 728 capoverso 1^{bis} (nuovo) quali ad esempio l'articolo 20 della legge federale del 26 giugno 1998¹²⁰ sull'archiviazione nonché l'articolo 3 capoverso 2 LTBC, le quali non prevedono prescrizioni.

Riguardo ai termini più lunghi si rinvia ai pareri sulla Convenzione UNESCO 1970 e sulla Convenzione unidroit, con particolare attenzione al parere in materia di diritto costituzionale del professor J.-F. Aubert. Lo stesso osserva che, in merito al termine di prescrizione di cinquant'anni iscritto nella Convenzione unidroit, le disposizioni del Codice civile svizzero non sono norme costituzionali; di conseguenza, il legislatore federale ha la possibilità di modificarle introducendo ad esempio termini di prescrizione lunghi per determinate pretese, il che non comporta una modifica costituzionale.¹²¹ Trent'anni corrispondono a una generazione. La prescrizione straordinaria disciplinata nell'articolo 662 CC prevede un termine di trent'anni, riconducendosi alla «longissimi temporis praescriptio» del diritto romano, ripristinata anche in altre leggi speciali: l'articolo 10 della legge federale del 18 marzo 1983¹²² sulla responsabilità civile in materia nucleare (LRCN), l'articolo 40 della legge federale del 22 marzo 1991¹²³ sulla radioprotezione (LRaP). Un termine di prescrizione più lungo è inoltre previsto nel disegno Gen-Lex¹²⁴ mirante con l'articolo 59 lettera c (nuovo) a completare la legge federale del 7 ottobre 1983¹²⁵ sulla protezione

¹²⁰ RS **152.1**

¹²¹ Parere legale di Jean-François Aubert in: Trasferimento internazionale di beni culturali: Dokumentation - documentation - documentazione. Pareri legali commissionati dalla Confederazione. Berna 1998, pag. 27 segg.

¹²² RS **732.44**

¹²³ RS **814.50**

¹²⁴ FF **2000** 2166 segg.

¹²⁵ RS **814.01**

dell'ambiente (LPAmb). Il disegno Gen-Lex è attualmente discusso in Parlamento. Durante la procedura di consultazione, la proposta di aumentare a trent'anni il termine relativo al diritto di rivendicare beni culturali rubati aveva riscosso il consenso di una larga maggioranza degli interpellati; una minoranza optava invece per un termine più lungo o più breve.¹²⁶

A complemento del termine di prescrizione assoluto di trent'anni è disciplinato un termine di prescrizione relativo di un anno: non appena è giunta a conoscenza dell'ubicazione e del detentore dei beni culturali, la persona autorizzata a rivenderli è tenuta a promuovere azione entro un anno, altrimenti la sua pretesa è perentoria. Va osservato che, rispetto al diritto vigente, la legge sul trasferimento dei beni culturali va a scapito del proprietario durante i primi anni successivi alla commissione del furto. Secondo la legislazione attuale il proprietario può infatti rivendicare una cosa entro cinque anni (art. 934 CC); nel caso di un bene culturale, in futuro andrà invece osservato un termine di prescrizione relativo di un anno dacché il proprietario giunge a conoscenza dell'ubicazione e del detentore di detto bene. Questo svantaggio risulta tuttavia ampiamente compensato dal termine di prescrizione assoluto di trent'anni.

L'articolo 934 capoverso 2 CC, secondo cui una cosa immessa in commercio e acquistata in buona fede può essere rivendicata soltanto dietro compenso del prezzo sborsato, permane in vigore. Conformemente all'articolo 939 capoverso 1 CC il possessore in buona fede può esigere un risarcimento integrale per le spese necessarie e utili, occasionate ad esempio dalle misure di conservazione e manutenzione che si impongono.

Secondo la prassi costante del Tribunale federale relativa al principio della buona fede (art. 3 CC) l'acquirente è tenuto ad informarsi con maggiore rigore nel caso di settori economici particolarmente esposti all'offerta di merci di dubbia provenienza e affette pertanto da vizi giuridici, come spesso succede nel commercio di ogni genere di articoli usati.¹²⁷ Una persona non del tutto estranea al commercio delle antichità deve tenere in linea di conto il rischio più elevato di oggetti di dubbia provenienza e osservare una conseguente maggiore prudenza e un'altrettanta diligenza.¹²⁸ Per stabilire se un acquirente ha agito con la prudenza necessaria sono considerate tutte le circostanze determinanti per l'acquisto, quali ad esempio le qualità personali delle parti contraenti e il loro grado di familiarità con il ramo commerciale, il compenso versato nonché la valutazione nei pertinenti elenchi di beni culturali rubati. Il grado di diligenza richiesto aumenta con l'accentuarsi delle conoscenze specifiche e professionali dell'acquirente. Lo stesso deve raccogliere tutte le informazioni ragionevolmente ottenibili e consultare le organizzazioni accessibili. Nel caso di reperti archeologici, le pubblicazioni scientifiche o i rapporti in materia di scavi archeologici si prestano a tale scopo. È fatto salvo l'articolo 936 CC se manca la buona fede: chi ha acquistato il possesso di una cosa mobile non essendo in buona fede, può sempre essere costretto alla restituzione da parte del precedente possessore (imprescrittibilità).

¹²⁶ Otto Cantoni, il PS e i verdi preconizzano un aumento dei termini a cinquant'anni o un'introduzione dell'imprescrittibilità. Il Cantone di Basilea Città, l'UDC le organizzazioni del commercio d'arte e i collezionisti si sono invece dichiarati favorevoli ai termini di dieci, rispettivamente vent'anni.

¹²⁷ DTF 113 II 400, cons. 2b, parimenti in DTF 122 III 1, cons. 2a bb.

¹²⁸ DTF 123 II 134, cons. 6

Nel corso della procedura di consultazione, i collezionisti d'arte avevano chiesto l'introduzione di un obbligo di notificazione per le vittime di furti: in tal senso, chi viene derubato di un bene culturale è tenuto ad annunciare il furto altrimenti non può più pretenderne la restituzione. La proposta era stata esaminata dopodiché respinta. Un tale obbligo di notificazione pregiudicherebbe in modo sproporzionato la garanzia della proprietà dei proprietari derubati. Inoltre contrasterebbe sia il sistema del Codice penale che parimenti non prevede alcun obbligo di notificazione, sia gli articoli 934 e 936 CC: la disposizione esaminata non concerne soltanto gli oggetti rubati bensì anche quelli di cui il proprietario è stato privato contro la sua volontà. Potrebbe quindi trattarsi di oggetti archeologici sotterrati. Naturalmente non è possibile notificare la sottrazione di oggetti la cui esistenza non era nota prima degli scavi. L'introduzione dell'obbligo di notificazione esigerebbe inoltre l'esistenza di un registro riconosciuto da tutti gli Stati parti alla Convenzione, cosa che attualmente non è il caso. Da ultimo va osservato che, nell'interesse della persona derubata, un furto andrebbe – già sulla base del diritto vigente – notificato e reso noto il più rapidamente possibile al pubblico, altrimenti vi è il rischio che qualcuno acquisti in buona fede il bene culturale non essendo giunto a conoscenza di indizi che lo avrebbero astenuto da tale acquisto. La persona che ha subito il furto potrebbe in tal caso recuperare il bene culturale soltanto dietro versamento del prezzo pagato.

La Convenzione UNESCO 1970 prevede unicamente la possibilità di un'azione di diritto pubblico, nella quale è formulata la domanda di restituzione di beni culturali rubati in un museo, da un monumento pubblico o da un'istituzione simile in uno Stato contraente (art. 7 lett. b ii). Il netto incremento di furti di beni culturali riscontrato negli ultimi decenni necessita però di una maggiore protezione delle vittime di furti. La Convenzione unidroit risponde da parte sua a tale esigenza nell'articolo 3, concernente tutti i beni culturali indipendentemente dal luogo in cui sono stati rubati. Per questo motivo, le disposizioni della LTBC sulla restituzione di beni culturali rubati o altrimenti sottratti si estendono parimenti oltre gli obblighi disciplinati nella Convenzione UNESCO 1970, adeguandosi allo standard internazionale. L'articolo 32 LTBC disciplina che, secondo il nuovo articolo 728 capoverso 1^{bis} CC, l'aumento a trent'anni del termine assoluto torna a vantaggio di *tutte* le persone derubate.

Art. 196^{bis} (nuovo) CO e 210 cpv. 1^{bis} (nuovo) CO

Con l'aumento a trent'anni della prescrizione acquisitiva (assoluta) di cui all'articolo 728 capoverso 1^{bis} (nuovo) CC e del termine di prescrizione del diritto di rivendicazione (art. 934 cpv. 1^{bis} (nuovo) CC), la legge sul trasferimento dei beni culturali conferisce alla terza persona titolare di un diritto preminente una protezione rafforzata in materia di diritti reali. Anche l'acquirente in buona fede di un bene culturale affetto da un vizio giuridico o della cosa dovrebbe parimenti beneficiare di questa protezione: mediante i nuovi articoli 196^{bis} CO e 210 capoverso 1^{bis} CO, l'articolo 32 LTBC aumenta a trent'anni il termine di prescrizione sia in merito al diritto di garanzia per vizi giuridici (art. 192 segg. CO) sia in merito al diritto di garanzia per vizi della cosa (art. 197 segg. CO). Questo significa che, sulla base del nuovo termine di prescrizione, l'acquirente può far valere durante trent'anni la pretesa contrattuale di garanzia per vizi giuridici o della cosa. Si tratta di un termine di prescrizione assoluto di trent'anni, il quale inizia a decorrere con la conclusione del contratto. Il termine relativo è di un anno.

La possibilità dell'acquirente di fare valere, sulla base del nuovo termine di prescrizione, la pretesa contrattuale di garanzia durante trent'anni, rende meno attrattivo il commercio di oggetti di dubbia provenienza: consapevole del fatto che l'acquirente può promuovere azione durante trent'anni, il venditore dovrebbe essere indotto a far uso di una maggiore diligenza nell'ambito della sua attività commerciale.

L'azione di garanzia in caso di evizione nonché l'azione di garanzia per difetti della cosa comporta anche il risarcimento dei danni ai sensi degli articoli 195, 196 e 208 CO. Il risarcimento dei danni include l'interesse positivo e l'interesse negativo, vale a dire sia il danno verificatosi (prezzo d'acquisto, interessi e spese - cfr. art. 939 cpv. 1 CC) sia gli utili non conseguiti. Nella prassi, l'azione di garanzia in caso di evizione è promossa (art. 192 segg. CO) quando un acquirente deve restituire il bene culturale acquistato a una terza persona titolare di un diritto preminente, alla quale è stato sottratto detto bene contro la sua volontà. In base all'aumento a trent'anni dei termini concernenti la prescrizione acquisitiva per i beni culturali (art. 728 cpv. 1^{bis} (nuovo) CC) e il diritto di rivendicazione di beni culturali sottratti (art. 934 cpv. 1^{bis} (nuovo) CC), una persona titolare di un diritto preminente può fare valere il suo diritto di rivendicazione nell'ambito della garanzia per i vizi giuridici ai sensi dell'articolo 196^{bis} (nuovo) CO durante trent'anni dalla conclusione del contratto d'acquisto. L'aumento del termine trae motivo dal fatto che il rischio di un'azione in caso di evizione non dev'essere unicamente sopportato dall'acquirente di un bene culturale.

L'articolo 210 capoverso 1^{bis} (nuovo) CO concerne la garanzia per i vizi della cosa qualora gli stessi siano di natura giuridica. Tale disposizione può assumere rilievo in relazione con il trasferimento di beni culturali, nel caso di un bene culturale la cui importazione ai sensi dell'articolo 7 capoverso 1 o dell'articolo 8 LTBC sottostia a una restrizione di diritto pubblico. Se un contratto d'acquisto concluso in Svizzera e concernente un bene culturale di uno Stato contraente contravviene a tale restrizione, siffatto bene culturale è affetto da un vizio della cosa di natura giuridica in virtù dell'articolo 197 CO. In tal caso, lo Stato contraente interessato può esigerne la restituzione durante trent'anni a partire dall'esportazione illecita (art. 9 LTBC). Se il rimpatrio implica un danno per l'acquirente, il termine di prescrizione di cui all'articolo 210 capoverso 1^{bis} (nuovo) CO gli conferisce un mezzo d'impugnazione più esteso: per quanto non conoscesse o non fosse tenuto a conoscere il vizio della cosa al momento del contratto d'acquisto, l'acquirente può procedere contro il venditore durante trent'anni facendo valere la garanzia per i difetti dell'oggetto acquistato (art. 197 segg. CO).

Art. 24 cpv. 1 lett. c LPN

La modifica redazionale dell'articolo 724 capoverso 1 CC è ripresa anche nell'articolo 24 capoverso 1 lettera c della legge sulla protezione della natura e del paesaggio¹²⁹. Le due disposizioni sono quindi armonizzate.

Art. 98a 2 (nuovo) LDIP

L'articolo 98 della legge federale del 18 dicembre 1987¹³⁰ sul diritto internazionale privato (LDIP) va completato mediante l'articolo 98a il quale, in caso di conflitti vertenti sul rimpatrio di beni culturali importati illecitamente, prevede *alternativa-*

¹²⁹ RS 451

¹³⁰ RS 291

mente il giudice del domicilio o della sede del convenuto o il giudice del luogo in cui i beni culturali sono ubicati. Siffatta norma si riconnette in tal modo anche alla disposizione vigente della legge federale del 24 marzo 2000¹³¹ sul foro in materia civile (legge sul foro, LForo). Tanto la legge federale sul diritto internazionale privato quanto la legge sul foro disciplinano il foro alternativamente: secondo l'articolo 20 LForo, per le azioni in materia di diritti reali mobiliari o di possesso di cose mobili è competente il giudice del domicilio o della sede del convenuto o, alternativamente, il giudice del luogo di situazione della cosa; l'articolo 98 capoverso 1 LDIP stabilisce che, per le azioni concernenti diritti reali su cose mobili sono competenti i tribunali svizzeri del domicilio o, in mancanza di domicilio, della dimora abituale del convenuto. Se il convenuto non ha né domicilio né dimora abituale in Svizzera, sono competenti i tribunali svizzeri del luogo di situazione della cosa (art. 98 cpv. 2 LDIP). Affinché per il rimpatrio di beni culturali importati illecitamente ai sensi dell'articolo 9 LTBC siano applicabili le stesse vie legali e lo stesso iter delle istanze previsti per le azioni concernenti diritti reali o il possesso – ad esempio nel caso di beni culturali rubati o sottratti altrimenti in virtù dell'articolo 934 CC –, la competenza relativa a siffatte azioni dev'essere attribuita al giudice civile ordinario. Questo si rivela opportuno nella misura in cui un bene culturale sia suscettibile di rientrare contemporaneamente nelle fattispecie dell'articolo 934 CC e dell'articolo 9 LTBC. È ad esempio il caso di beni culturali rubati da tombaroli nel caso in cui si trovino in proprietà dello Stato d'origine e la Svizzera abbia stipulato con siffatto Stato un accordo ai sensi dell'articolo 7 LTBC.¹³² In conclusione va menzionato che, a prescindere dal foro del domicilio del convenuto, la *Convenzione di Lugano*¹³³ non include nessuna disposizione particolare al riguardo.

Eventuali riconoscimenti ed esecuzioni di sentenze estere sono retti dagli articoli 26 segg. della Convenzione di Lugano, rispettivamente dagli articoli 25 segg. LDIP. Per le sentenze pronunciate da Stati che non sono parti alla Convenzione di Lugano si applicano gli articoli 25 segg. LDIP.

2.2.13.3 Referendum e entrata in vigore (art. 33 LTBC)

L'articolo 33 LTBC contiene la disposizione usuale concernente il referendum e l'entrata in vigore.

Tale disposizione esclude un effetto retroattivo. Di conseguenza la legge riguarda unicamente atti commessi dopo la sua entrata in vigore. I furti, gli scavi illegali, le importazioni o le esportazioni illecite in Svizzera verificatisi prima dell'entrata in vigore della legge non entrano in linea di conto.

¹³¹ RS 272

¹³² Cfr. n. 2.2.5, commento all'art. 9 LTBC.

¹³³ RS 0.275.11

3 Ripercussioni

3.1 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale per la Confederazione

L'adozione di una nuova legge sul trasferimento dei beni culturali comporterà un certo aumento dell'effettivo del personale. Tale aumento concernerà in primo luogo il Servizio specializzato di cui all'articolo 19 LTBC. Detto servizio avrà il compito di approntare, gestire e pubblicare l'Elenco federale nonché di collaborare al collegamento con gli elenchi cantonali secondo l'articolo 4 LTBC. Esso provvederà inoltre a preparare l'elaborazione degli accordi bilaterali ai sensi dell'articolo 7 LTBC e a seguirne la realizzazione. In tale contesto, uno dei suoi compiti essenziali consisterà nel fornire un sostegno (informazione, istruzione e coordinamento) alle autorità doganali e a quelle preposte al perseguimento penale in merito alle questioni di ordine culturale. Fra gli ulteriori compiti significativi vanno menzionate la collaborazione con i Cantoni (consulenza e rappresentanza degli interessi) e l'informazione delle cerchie interessate (collezionisti, commercio d'arte e musei). Al Servizio specializzato spettano inoltre compiti inerenti al rimpatrio di beni culturali, al rilascio di garanzie di restituzione e alla collaborazione con le autorità estere. Si tratterà a tale riguardo di nuovi compiti legislativi (assunzione di obblighi internazionali), che comporteranno oneri supplementari per l'ufficio incaricato. L'adempimento dei mandati non risulterà possibile senza un aumento dell'effettivo. Si calcola che il Servizio specializzato necessiterà di quattro posti, traducibili in cifre in un incremento delle spese pari a circa 640 000 franchi, compresi i costi dei posti di lavoro.¹³⁴

Il disegno prevede inoltre la possibilità della concessione di aiuti finanziari volti alla conservazione del patrimonio culturale (art. 14 LTBC). Tali aiuti necessitano di un credito permanente annuale di un milione di franchi, il quale servirà tra l'altro a finanziare in collaborazione con l'UNESCO progetti riguardanti l'allestimento di inventari e misure di sicurezza nei musei esteri nonché progetti di scavo e di restauro. In singoli casi urgenti gravati da un'imminente distruzione di beni culturali (com'è il caso dell'Afganistan) sono proposti crediti aggiuntivi. Trattandosi di sussidi, è applicabile l'articolo 159 capoverso 3 lettera b Cost. mirante a contenere le uscite.

3.2 Ripercussioni sul piano informatico

La gestione dell'Elenco federale e l'obbligo generale di informare da parte del Servizio specializzato genereranno un fabbisogno costante di risorse informatiche. L'installazione di una banca di dati per l'Elenco federale ai sensi dell'articolo 3 LTBC nonché il collegamento degli elenchi cantonali ai sensi dell'articolo 4 LTBC occasionano spese nel settore informatico pari a circa 500 000 franchi in forma di investimento unico, necessario per la progettazione e la realizzazione di una banca di dati, rispettivamente di 25 000 franchi in forma di versamenti annuali per finanziare l'esercizio (manutenzione e adeguamenti).

¹³⁴ È previsto in media un costo globale di 160 000 franchi per ciascun posto di lavoro.

3.3

Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale per i Cantoni

Qualora intendano trarre profitto dalle misure di protezione della Convenzione UNESCO 1970, i Cantoni devono attuare la Convenzione nell'ambito delle loro competenze. Ciascun Cantone decide da sé in quale modo intende proteggere il patrimonio culturale sul suo territorio. In particolare, può decidere se disciplinare o meno l'esportazione di beni culturali dal suo territorio. Al fine di agevolare i controlli doganali all'esportazione, è previsto di munire gli elenchi dei beni culturali cantonali di una piattaforma informatica mediante collegamento con l'Elenco dei beni culturali della Confederazione. Il Servizio specializzato fornisce inoltre un sostegno tecnico dei Cantoni sul piano esecutivo.

L'articolo 15 LTBC contiene disposizioni concernenti l'acquisto per le istituzioni della Confederazione. Mediante tali disposizioni sono realizzati gli impegni iscritti nella Convenzione UNESCO 1970. I Cantoni che non hanno ancora emanato norme corrispondenti per le loro istituzioni cantonali devono parimenti procedere in tal senso in seguito alla ratifica della Convenzione UNESCO 1970.

La collaborazione fra Confederazione e Cantoni nell'ambito di pretese di rimpatrio, di azioni di rimpatrio nonché degli obblighi di notificazione ai sensi dell'articolo 21 capoverso 2 e dell'articolo 29 LTBC andrà disciplinata sul piano dell'ordinanza. In questi settori potrebbero verificarsi oneri supplementari per i Cantoni. Tali oneri dovrebbero rimanere comunque molto limitati dato che i Cantoni sono in genere dotati delle necessarie autorità e infrastrutture. A controbilanciare gli eventuali oneri supplementari possono inoltre subentrare determinati sgravi per i Cantoni da parte del Servizio specializzato della Confederazione.

3.4

Ripercussioni economiche

Secondo le nostre direttive del 15 settembre 1999 concernenti la presentazione delle conseguenze per l'economia dei progetti di atti normativi federali¹³⁵, l'esame di un disegno deve avvenire in considerazione degli aspetti menzionati in seguito (valutazione dell'impatto normativo).

3.4.1

Necessità e possibilità di intervenire dello Stato

I motivi inerenti alla necessità e alla possibilità di intervenire dello Stato sono stati ampiamente illustrati nei numeri precedenti. Va però ancora sottolineato che il trasferimento illegale di beni culturali arreca pregiudizio alle comunità interessate e al commercio d'arte legale. Per inibire gli abusi nell'ambito del trasferimento dei beni culturali s'impone un coordinamento a livello internazionale delle misure e delle disposizioni legali che tengano conto della particolare valenza dei beni culturali e che si prestino all'occorrenza a proteggere efficacemente i patrimoni culturali della Svizzera e degli altri Paesi. L'adozione di una legge sul trasferimento dei beni culturali in relazione con la ratifica della Convenzione UNESCO 1970 rappresenta la

135 FF 2000 932

soluzione appropriata: siffatta convenzione internazionale, la quale non è direttamente applicabile, rappresenta per numerosi Stati uno strumento consolidato che conferisce nel contempo al legislatore un margine d'apprezzamento nel contesto della sua attuazione. Determinate parti della legge sono ispirate alle soluzioni adottate dagli Stati Uniti e dall'Unione Europea. La legge svizzera risulta così integrata in un contesto internazionale.

3.4.2 Ripercussioni su singole categorie sociali

3.4.2.1 Commercio d'arte e aste pubbliche

La Svizzera esercita un ruolo importante sul mercato internazionale dell'arte. Infatti, benché non esistano indagini statistiche sulla cifra d'affari annua raggiunta nel commercio d'arte, dalle statistiche sul commercio esterno emerge un valore delle importazioni di «oggetti d'arte, oggetti da collezione e d'antiquariato» in Svizzera pari a oltre 1,3 miliardi di franchi nel 2000; il valore delle esportazioni ha superato in quell'anno 1,4 miliardi di franchi. Il settore conta fra i 500 e i 700 esercizi; soltanto una piccola percentuale di essi (ca. 50-70 esercizi) si occupa di commercio di beni culturali in senso stretto secondo l'articolo 2 capoverso 2 LTBC. Questo piccolo segmento del commercio sottostà ai seguenti obblighi: osservanza di eventuali disposizioni in materia d'importazione nell'ambito di convenzioni secondo l'articolo 7 LTBC e provvedimenti secondo l'articolo 8 LTBC nonché obblighi di iscrizione e di conservazione durante trent'anni (art. 17 LTBC). Detti obblighi interessano diversi rami commerciali, com'è il caso in particolare delle aste pubbliche. L'osservanza di eventuali norme concernenti l'importazione può comportare un lieve incremento degli oneri che non dovrebbe comunque incidere sui costi. Le informazioni necessarie sono senz'altro ottenibili presso il Servizio specializzato (art. 19 cpv. 1 lett. e LTBC). L'obbligo d'iscrizione non è che un frammento dell'insieme di obblighi cui il commercio sottostà già attualmente in virtù della legislazione concernente l'imposta sul valore aggiunto. Esso favorisce in definitiva non soltanto la clientela bensì anche il commercio: in futuro i rappresentanti del settore saranno agevolati nel dimostrare la loro buona fede provando di aver fatto il possibile per verificare l'origine di un bene culturale. Da quanto emerso nelle audizioni e nella procedura di consultazione, la maggior parte dei commercianti d'arte tiene già oggi un registro sugli acquisti di beni culturali. I commercianti effettuano gli acquisti e le vendite nonché la raccolta dei dati necessari facendo capo ai dati pertinenti. L'obbligo di conservare i registri durante trent'anni può comportare un onere supplementare tutto sommato sopportabile poiché assai contenuto, data la possibilità di gestire gli obblighi legali di conservazione e di documentazione mediante l'accesso a nuove tecnologie previsto dalla revisione delle disposizioni sulla contabilità commerciale del diritto obbligatorio. L'osservanza degli obblighi di diligenza nell'ambito del trasferimento di beni culturali ai sensi dell'articolo 16 LTBC e dell'obbligo d'informare ai sensi dell'articolo 18 LTBC non incidono economicamente sul commercio d'arte. Nella grande maggioranza dei casi l'adempimento di questi obblighi non presuppone un aumento di personale. Il disegno risulta di conseguenza sopportabile anche per le PMI.

In generale il commercio d'arte potrà trarre vantaggio dall'introduzione di nuove misure. In primo luogo poiché la merce illegale sarà allontanata dal mercato. In que-

sto modo si riduce il rischio dei commercianti di dover rispondere a posteriori per una transazione. Esplicano simili effetti anche le norme sulla diligenza, segnatamente l'obbligo di tenere un registro che si propone all'occorrenza di proteggere il commercio d'arte dalle pretese ingiustificate. Le misure contribuiranno infine a consolidare la fama di cui gode il commercio d'arte svizzero, ritenuto serio e competente a livello internazionale.

3.4.2.2 Musei

Il disegno di legge contiene disposizioni d'acquisto per le istituzioni della Confederazione, le quali corrispondono essenzialmente all'articolo 3.2 del Codice ICOM di deontologia professionale del 4 novembre 1986¹³⁶, di cui i musei medesimi si sono dotati. A medio e a lungo termine, la maggiore diligenza richiesta nell'acquisto di beni culturali esplicherà effetti benefici sulle collezioni pubbliche rendendole inaccessibili ai beni culturali di dubbia provenienza e sgravandole in tal modo da presenze suscettibili di comprometterne la reputazione.

La possibilità di applicare l'obbligo di restituzione nel caso di beni culturali che giungono temporaneamente in Svizzera a scopo di esposizione, tiene conto di un'esigenza importante dei musei svizzeri, i quali hanno tutto l'interesse a che lo scambio internazionale di beni culturali avvenga libero da impedimenti.

3.4.2.3 Ricerca

Nell'ambito della ricerca si prospettano effetti positivi segnatamente nei settori dell'archeologia e dell'etnologia. Taluni Paesi hanno lanciato segnali di maggior prudenza nel rilasciare autorizzazioni di scavi a ricercatori provenienti da Stati che non si impegnano in favore di una cooperazione internazionale per la protezione dei beni culturali.

3.4.3 Ripercussioni sull'economia nazionale

Il disegno mira a lottare contro il commercio illegale di beni culturali. Le nuove misure non comprometteranno il commercio di beni culturali in Svizzera bensì vi arrecheranno vantaggi. Mediante l'individuazione e la soppressione del commercio illegale, la piazza svizzera del commercio d'arte avrà l'opportunità di profilarsi positivamente. Le regole di diligenza contenute nella legge permetteranno in futuro di garantire in modo attendibile un'origine eticamente e giuridicamente ineccepibile dei beni culturali nell'ambito delle operazioni commerciali internazionali. Tale obiettivo assume notevole importanza nei contatti internazionali con i grandi partner commerciali: negli scambi con gli Stati Uniti, ad esempio, un'origine moralmente e legalmente ineccepibile dei beni costituirà un aspetto sempre più significativo. In un'ottica internazionale si può di conseguenza ritenere che l'attuale assenza di di-

¹³⁶ Versione italiana: <http://www.museoscienza.it/icom/codicedeontologia.htm>. Originale in inglese e francese: International Council of Museums (ed.): ICOM Statutes - ICOM Code of Professional Ethics, Parigi 1996, pag. 22 segg.

sposizioni legali in materia di trasferimento di beni culturali vada a scapito dell'economia svizzera. Auspichiamo pertanto effetti positivi dall'applicazione della Convenzione UNESCO 1970.

3.4.4 Altre normative

Il dibattito sulle norme concernenti l'importazione verteva originariamente su due possibili modelli d'applicazione della Convenzione UNESCO 1970: quello canadese e quello statunitense. La trasposizione canadese della Convenzione UNESCO 1970 stabilisce che ciascuna esportazione illegale di beni culturali da uno Stato contraente equivale automaticamente a un'importazione illegale. Questa disposizione presenta i seguenti vantaggi: è chiara e semplice, offre una protezione globale, tratta in modo equivalente tutti gli Stati contraenti ed esplica subito i suoi effetti; la sua portata supera quella della Convenzione unidroit, non prevedendo ulteriori limitazioni nel campo dell'importazione illegale.¹³⁷ Inoltre non è garantita la reciprocità nel caso di riconoscimento unilaterale di divieti d'esportazione. Gli Stati Uniti hanno invece realizzato il controllo delle importazioni in modo differenziato, concludendo con gli Stati interessati accordi bilaterali aggiuntivi alla Convenzione UNESCO 1970, riguardanti segnatamente oggetti archeologici, etnologici, rituali e di culto. Tale disciplinamento presenta il vantaggio di porre obblighi allo Stato richiedente, di precisare le disposizioni sull'importazione e di essere circoscritta agli ambiti problematici. I diritti di rivendicazione sproporzionati di uno Stato estero non devono essere automaticamente riconosciuti; l'accordo bilaterale si basa su un consenso che tiene in considerazione gli interessi specifici di ambedue gli Stati contraenti. Rispetto alla soluzione canadese, il modello statunitense presenta lo svantaggio di essere più costoso. Inoltre la sua efficacia è meno immediata, a seconda dello stadio degli accordi bilaterali. Impostate sulla conclusione di accordi bilaterali, le disposizioni in materia d'importazione proposte nell'articolo 7 della LTBC ricalcano il sistema statunitense esplicandone così i seguenti vantaggi: permettono un disciplinamento mirato delle importazioni facilmente applicabile per il commercio, i musei e i collezionisti nonché per le autorità doganali e per quelle preposte al perseguimento penale. Gli accordi internazionali conclusi dagli Stati Uniti possono fungere da modello per un disciplinamento sull'importazione dei beni culturali che descriva gli stessi in modo comprensibile a tutte le parti interessate orientandoli alla prassi.

Riguardo all'impegno di tenere un registro per gli operatori del commercio d'arte ai sensi dell'articolo 17 LTBC (attuazione dell'obbligo di cui all'articolo 10 lettera a della Convenzione UNESCO 1970), è stato valutato anche un approccio improntato a nuovi strumenti di controllo detti «cooperativi». Sulle orme di accordi settoriali conclusi nel settore bancario¹³⁸ e in analogia con la nuova legislazione sulla prote-

¹³⁷ Art. 5 cpv. 3 Convenzione Unidroit: la Convenzione interviene unicamente qualora lo Stato dal quale è stato esportato il bene culturale possa provare che l'esportazione rappresenta un danneggiamento essenziale di determinati interessi scientifici o culturali. Cfr. Andrea F. G. Raschèr: *Kulturgütertransfer und Globalisierung*, Zurigo 2000, pag. 87 segg.

¹³⁸ Cfr. la convenzione del 28 gennaio 1998 relativa all'obbligo di diligenza fra l'Associazione svizzera dei banchieri e le banche firmatarie.

zione dell'ambiente¹³⁹, sarebbe pensabile un sistema di accordi di autodisciplina delle associazioni operanti nel commercio dell'arte. Una soluzione del genere presupporrebbe necessariamente una certa compattezza del settore interessato: un numero troppo elevato di organizzazioni differenziate renderebbe infatti l'intesa e il controllo più difficili. Il settore nonché le singole organizzazioni dovrebbero disporre di solide strutture interne atte a un'efficace applicazione dei principi di autodisciplina convenuti (efficaci meccanismi interni di sanzionamento in caso di inosservanza degli obblighi da parte di singoli membri). Andrebbero possibilmente coinvolti tutti i commercianti d'arte, in modo tale da escludere l'esistenza di singoli «approfittatori» a detrimento altrui. Contrariamente al settore bancario, il commercio d'arte non vanta organizzazioni dotate di forti strutture interne. Inoltre le sanzioni disciplinate nell'articolo 10 lettera a della Convenzione UNESCO 1970 (sanzioni penali e multe disciplinari) sono contrarie a soluzioni cooperative poiché non realizzabili mediante accordi settoriali.

3.4.5 Misure d'esecuzione opportune

La collaborazione fra Confederazione e Cantoni nel far valere pretese di rimpatrio (art. 6) e nel contesto degli obblighi di notificazione ai sensi degli articoli 21 capoverso 2 e 29 LTBC andrà disciplinata in via d'ordinanza. Al fine di agevolare i controlli delle esportazioni alla frontiera sono previsti l'approntamento di una piattaforma per gli elenchi cantonali nell'Elenco federale dei beni culturali nonché il loro collegamento elettronico (art. 4).

L'adozione di strumenti uniformi in una legge che realizzi le misure previste nella Convenzione UNESCO 1970 appare inoltre auspicabile e opportuna ai fini dell'esecuzione.

4 Programma di legislatura

Il disegno è annunciato nell'Allegato 2, sezione 1.1 «Relazioni internazionali» Rubrica «Altri oggetti» del Rapporto sul programma di legislatura 1999-2003¹⁴⁰. È inoltre incluso negli obiettivi del Consiglio federale 2000 (obiettivo 4).

5 Relazione con il diritto europeo

5.1 Normative nell'Unione europea

Le normative adottate nell'Unione Europea¹⁴¹ disciplinano da un lato il rimpatrio di beni culturali introdotti illecitamente nella Comunità (Direttiva 93/7/CEE del Consiglio, del 15 marzo 1993 relativa alla restituzione dei beni culturali usciti illecita-

¹³⁹ Cfr. art. 41 lett. a legge sulla protezione dell'ambiente (LPamb), RS **814.01**

¹⁴⁰ FF **2000** 2089

¹⁴¹ La denominazione «Unione europea» non è impiegata in questa sede in senso giuridico bensì secondo il linguaggio corrente. Per l'esattezza, soltanto la Comunità Europea ha la facoltà di emanare norme giuridiche per proprio conto essendo dotata di personalità giuridica, ciò che non è il caso dell'Unione Europea.

mente dal territorio di uno Stato membro¹⁴²), dall'altro l'esportazione di beni culturali dal territorio doganale della Comunità (Regolamento (CEE) n.3911/92 del Consiglio, del 9 dicembre 1992, relativo all'esportazione di beni culturali¹⁴³ e Regolamento d'applicazione CEE n. 752/93¹⁴⁴). Tali strumenti della Comunità europea erano stati adottati in vista della realizzazione del mercato interno il quale, oltre alla libera circolazione di persone, servizi e capitale, garantisce anche la libera circolazione di merci. L'articolo 30 del Trattato CE permette tuttavia l'eccezione di una deroga al principio della libera circolazione di merci. I divieti o le limitazioni d'importazione, d'esportazione e di transito sono tra l'altro ammissibili qualora servano a proteggere i patrimoni nazionali di valore artistico, storico o archeologico. La nozione di patrimoni nazionali è definita dai singoli Stati membri.

5.1.1 Regolamento (CEE) n. 3911/92

Il Regolamento (CEE) n. 3911/92 (Regolamento di base) contiene disposizioni concernenti il transito di merci con Paesi terzi, le quali garantiscono la protezione di beni culturali e prevedono segnatamente misure che assicurano un controllo uniforme dell'esportazione di beni culturali presso i confini esterni della Comunità. Esso subordina l'esportazione di beni culturali dal territorio dell'Unione europea al rilascio di una licenza d'esportazione da parte dello Stato d'origine. Il Regolamento d'applicazione (CEE) n. 752/93 disciplina i diversi tipi di licenze e i dettagli della relativa procedura.

Il Regolamento di base è applicabile a tutti i beni culturali classificati dalla singola legislazione interna dello Stato d'origine come patrimoni nazionali ai sensi dell'articolo 30 del trattato CE e corrispondenti a uno dei presupposti elencati nell'Allegato del Regolamento. L'Allegato descrive 14 categorie di beni culturali e riporta i valori limite applicabili a ciascuna categoria. I beni culturali della categoria A 1 (reperti archeologici), A 2 (elementi costituenti parte integrante di monumenti artistici, storici o religiosi), A 8 (incunaboli e manoscritti) e A 11 (archivi) possono soggiacere a una normativa in materia di esportazione indipendentemente dal loro valore. Siffatte categorie corrispondono essenzialmente ai beni culturali in senso stretto di cui all'articolo 2 capoverso 2 LTBC, particolarmente necessitanti di interventi volti alla loro protezione. Gli stessi beni culturali sono sottoposti a un trattamento speciale

¹⁴² GU L 74 del 27.3.1993, pag. 74; modificata dalla Direttiva 96/100/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 febbraio 1997 che modifica l'allegato della direttiva 93/7/CEE relativa alla restituzione dei beni culturali usciti illecitamente dal territorio di uno Stato membro (GU L 60 del 1.3.1997, pag. 59).

¹⁴³ GU L 395 del 31.12.1992, pag. 1; rettificata in GU L 267 del 19.10.1996, pag. 30; modificata dal regolamento (CE) n. 2469/96 del Consiglio del 16 dicembre 1996 che modifica l'allegato del regolamento CEE n. 3911/92 relativo all'esportazione di beni culturali (GU L 335 del 24.12.1996, pag. 9) nonché dal regolamento (CE) n. 974/2001 del Consiglio del 14 maggio 2001 che modifica il regolamento (CEE) n. 3911/92 relativo all'esportazione di beni culturali (GU L 137 del 19.5.2001, pag. 10segg.).

¹⁴⁴ GU L 77 del 31.3.1993, pag. 24; modificato dal regolamento (CE) n. 1526/98 della Commissione del 16 luglio 1998 che modifica il regolamento (CEE) n. 752/93 recante disposizioni d'applicazione del regolamento (CEE) n. 3911/92 del Consiglio relativo all'esportazione di beni culturali (GU L 201 del 17.7.1998, pag. 47).

anche nell'UE. Il Regolamento obbliga gli Stati membri a subordinare l'esportazione di tali beni culturali dal territorio doganale della Comunità a una relativa autorizzazione. Dal 30 marzo 1993, un'esportazione senza il rilascio della relativa autorizzazione è considerata illecita.

5.1.2 Direttiva 93/7/CEE

Con la Direttiva 93/7/CEE è stato adottato un disciplinamento in materia di rimpatrio che permette agli Stati membri di ottenere il rimpatrio di beni culturali da un altro Stato membro nel loro territorio, qualora detti beni culturali siano classificati come patrimonio culturale nonché usciti in violazione delle disposizioni interne summenzionate o del Regolamento (CEE) n. 3911/92. Siffatta direttiva «europeizza» per certi versi le disposizioni nazionali di protezione obbligando gli Stati membri ad attuare sul loro territorio i divieti d'esportazione adottati da altri Stati membri. Il campo d'applicazione materiale della Direttiva corrisponde essenzialmente a quello del Regolamento.

I beni culturali usciti illecitamente dal territorio di uno Stato membro possono essere rivendicati dallo Stato membro interessato. La Direttiva disciplina in primo luogo il transito negli Stati membri; tuttavia è applicabile anche nei casi di beni culturali esportati da uno Stato membro in uno Stato terzo e da lì reimportato in un altro Stato membro. La Direttiva è applicabile ai beni culturali illecitamente usciti dal territorio di uno Stato membro a partire dal 1° gennaio 1993.

La Direttiva prevede che gli Stati membri provvedano a istituire servizi centrali cui spetta l'esecuzione di compiti in essa specificati nonché a introdurre la procedura concernente il rimpatrio di beni culturali illecitamente usciti. Disciplina una pretesa di rimpatrio nel caso in cui un patrimonio culturale ai sensi dell'articolo 30 del Trattato CE sia uscito illecitamente da uno Stato membro ed entrato in un altro Stato membro all'interno dell'UE. Lo Stato membro che considera un bene culturale suo patrimonio nazionale è autorizzato a promuovere un'azione di rimpatrio. Se, al momento dell'acquisto, ha agito con la diligenza richiesta, il proprietario ha diritto a un adeguato indennizzo.

La pretesa di rimpatrio si estingue in un anno (termine di prescrizione relativo) a decorrere dalla data in cui lo Stato membro richiedente è giunto a conoscenza del luogo in cui si trovava il bene e dell'identità del suo possessore, rispettivamente del suo proprietario. In ogni caso, la pretesa di rimpatrio si prescrive in trent'anni (termine di prescrizione assoluto) a decorrere dalla data in cui il bene culturale è uscito illecitamente dal territorio dello Stato membro. Il termine di prescrizione è prolungato a settantacinque anni nel caso di beni culturali provenienti da collezioni pubbliche nonché di beni ecclesiastici; in tali casi è possibile anche l'imprescrittibilità della pretesa.

5.2

Relazione fra il diritto CE e la Convenzione UNESCO 1970

Le norme CE costituiscono – nell’ottica mondiale – soluzioni regionali il cui campo d’applicazione territoriale ha una portata inferiore rispetto alla Convenzione UNESCO 1970, la quale rappresenta uno strumento applicabile nel mondo intero. Inoltre, il diritto CE disciplina unicamente il rimpatrio (Direttiva 93/7/CEE) di beni culturali usciti illecitamente dal territorio di uno Stato membro e rimasti all’interno della Comunità nonché l’esportazione (Regolamento (CEE) n. 3911/92) di beni culturali fuori dai confini della Comunità (diritto pubblico). Anche in questo caso la Convenzione UNESCO 1970 ha una portata superiore prevedendo, oltre al rimpatrio di (determinati) beni culturali rubati ed esportati illecitamente, una serie di misure collaterali (collaborazione, informazione, educazione: articoli 5, 9, 10 Convenzione UNESCO 1970). Un’ulteriore differenza concerne il campo d’applicazione materiale: contrariamente all’articolo 11 della Convenzione UNESCO 1970, gli strumenti CE prevedono valori limite nell’Allegato B.

5.3

Relazione fra la LTBC e il diritto europeo

Il disegno di legge è stato reso compatibile, dove possibile, al diritto vigente dell’Unione Europea in materia di trasferimento di beni culturali. Vi sono ad esempio parallelismi nella formulazione dei concetti. I beni culturali in senso stretto e quindi particolarmente protetti in virtù dell’articolo 2 capoverso 2 LTBC corrispondono in larga misura alle categorie di beni culturali figuranti nell’allegato della Direttiva, rispettivamente del Regolamento, parimenti soggette a un trattamento speciale: infatti vi è la possibilità di porle sotto protezione indipendentemente dal loro valore pecuniario. Un altro parallelismo concerne i termini entro i quali è possibile un rimpatrio. Il termine di prescrizione relativo per fare valere il diritto è di un anno, quello assoluto di trent’anni (cfr. art. 9 cpv. 4 LTBC risp. art. 7 cpv. 1 Direttiva CE).

L’adeguamento della LTBC al diritto dell’Unione Europea si è tuttavia reso possibile soltanto in forma parziale: nel caso di divergenze sostanziali e sistematiche si è optato per soluzioni specifiche. Scopi prioritari del disegno sono l’attuazione della Convenzione UNESCO 1970 nonché la messa a punto di un vero e proprio sistema di lotta contro gli abusi nel contesto del trasferimento dei beni culturali. Tale sistema include, oltre alle disposizioni concernenti il controllo delle esportazioni e il rimpatrio di beni culturali esportati illecitamente – parimenti previste dalle normative UE –, anche disposizioni relative al controllo delle importazioni, alla possibilità reciproca di promuovere un’azione di rimpatrio di beni culturali in Stati che hanno concluso accordi corrispondenti con la Svizzera, nonché disposizioni in materia di scambio internazionale e trasferimento di beni culturali.

Il disegno di legge si è ispirato al modello di norme del diritto dell’UE sul trasferimento di beni culturali, laddove un adeguamento si giustificasse in considerazione delle esigenze menzionate. Tale modo di procedere, oltre a permettere un’ottimizzazione delle disposizioni sul trasferimento di beni culturali mediante l’assunzione di concetti consolidati, dovrebbe garantire in una certa misura l’assenza di gravi discrepanze fra i criteri svizzeri e quelli europei inerenti alla valutazione di aspetti essenziali del patrimonio culturale.

6 Base legale

6.1 Costituzionalità

Il disegno di legge sul trasferimento internazionale dei beni culturali è retto dall'articolo 69 capoverso 2 nonché dall'articolo 95 capoverso 1 della Costituzione federale del 18 aprile 1999¹⁴⁵.

A commento dell'articolo 69, il messaggio concernente la Costituzione federale¹⁴⁶ rileva che il promovimento della cultura in senso esteso costituisce un compito statale secondo la prassi incontestata del Consiglio federale e dell'Assemblea federale. La Confederazione esercita nel quadro delle sue odierne attività una competenza tacita o di diritto consuetudinario nei settori che non gli sono stati esplicitamente attribuiti; i suoi compiti nel settore culturale sono limitati alla gestione delle prestazioni.

L'articolo 69 capoverso 1 Cost. stabilisce che l'ambito culturale compete ai Cantoni. Il capoverso 2 dello stesso articolo esclude da tale competenza il sostegno di attività culturali d'interesse nazionale e il promovimento dell'espressione artistica e musicale, segnatamente nel contesto della formazione. La competenza attribuita alla Confederazione in virtù dell'articolo 69 capoverso 2 verte sul promovimento, circoscrivendosi ai settori d'interesse nazionale. Siffatto promovimento non si esplica soltanto in forma di sostegno finanziario ma concerne in particolare anche la conservazione del patrimonio culturale. Come illustra il messaggio, l'integrazione di una disposizione in materia di trasferimento internazionale di beni culturali nella Costituzione federale non è stata considerata come assolutamente necessaria. Il messaggio rileva che la competenza di promuovere lo scambio internazionale di beni culturali spetta alla Confederazione già secondo il diritto vigente. Ad essa compete inoltre il disciplinamento concernente l'importazione e la restituzione di beni culturali nonché l'espertazione di beni culturali d'importanza nazionale.¹⁴⁷

L'articolo 54 Cost. stabilisce che gli affari esteri competono alla Confederazione. Si tratta di una competenza globale nell'ambito della quale la Confederazione è autorizzata a concludere trattati internazionali.¹⁴⁸ Di principio essa può anche concludere trattati che rientrano nell'ambito delle competenze cantonali. A tale riguardo s'impone la necessaria prudenza affinché la ripartizione delle competenze federali e cantonali non ne risulti relativizzata. Sulla base di queste spiegazioni concernenti l'articolo 69 Cost., la Confederazione ha la competenza di concludere trattati internazionali nel contesto dell'importazione e del rimpatrio di beni culturali.

L'articolo 95 Cost. conferisce alla Confederazione la competenza di emanare prescrizioni sull'esercizio dell'attività economica privata. Si tratta di una vasta competenza normativa che autorizza la Confederazione a emanare prescrizioni uniformi a livello federale o semplici disposizioni miranti a un'armonizzazione. Nell'ambito di questa sua competenza essa è vincolata al principio della libertà economica.¹⁴⁹ Con-

¹⁴⁵ RS 101

¹⁴⁶ FF 1997 I 267 segg.

¹⁴⁷ FF 1997 I 268

¹⁴⁸ FF 1997 I 214 segg.

¹⁴⁹ FF 1997 I 279

cernendo l'esercizio dell'attività economica privata, l'articolo 17 LTBC sull'obbligo di tenere un registro trova parimenti la sua base costituzionale nell'articolo 95 Cost.

Il disegno di decreto federale che approva la Convenzione UNESCO del 14 novembre 1970 concernente le misure da adottare per interdire e impedire l'illecita importazione, esportazione e trasferimento di proprietà dei beni culturali (Convenzione UNESCO 1970) si basa sull'articolo 184 capoverso 2 della Costituzione federale. Esso conferisce al Consiglio federale la competenza di concludere trattati internazionali obbligandolo a sottoporre gli stessi all'Assemblea federale per approvazione. L'articolo 166 capoverso 1 Cost. stabilisce che l'Assemblea federale partecipa all'elaborazione della politica estera e vigila sulla cura delle relazioni con l'estero. Essa approva i trattati internazionali secondo l'articolo 166 capoverso 2 Cost. La Convenzione può essere denunciata in ogni tempo (art. 23 della Convenzione UNESCO); non prevede l'adesione a un'organizzazione internazionale e nemmeno comporta un'unificazione multilaterale del diritto, non includendo disposizioni direttamente applicabili. Il decreto sottoposto ad approvazione non soggiace pertanto al referendum facoltativo ai sensi dell'articolo 141 capoverso 1 lettera d Cost.

6.2 Delega di competenze legislative

La competenza del Consiglio federale di emanare disposizioni legislative è retta dall'articolo 182 capoverso 1 della Costituzione federale. In osservanza del principio di legalità, per emanare ordinanze il Consiglio federale dev'esservi autorizzato in una legge (art. 182 cpv. 1 Cost.). La legge sul trasferimento dei beni culturali circoscrive le competenze legislative del Consiglio federale a determinati oggetti; l'oggetto, lo scopo e l'estensione di tali competenze risultano quindi sufficientemente concretizzate in una legge in senso formale. Il principio di legalità risulta di conseguenza adempiuto. Le norme di delega sono:

- l'articolo 8, il quale conferisce al Consiglio federale la competenza di prendere provvedimenti limitati nel tempo allo scopo di salvaguardare il patrimonio culturale di uno Stato, qualora fosse minacciato da eventi straordinari. Tali provvedimenti possono anche consistere nell'emanazione di un'ordinanza;
- l'articolo 12 capoverso 3, secondo cui al Consiglio federale compete la definizione di ulteriori condizioni per il rilascio della garanzia di restituzione. Tale disposizione dovrebbe permettere al Consiglio federale di reagire ai mutamenti delle circostanze e del modo di concepire le misure pertinenti in materia di beni culturali;
- l'articolo 28 capoverso 2, il quale incarica il Consiglio federale di disciplinare l'impiego dei beni culturali e dei valori patrimoniali confiscati dal giudice poiché oggetto di un'infrazione alla legge sul trasferimento dei beni culturali.

6.3 Forma dell'atto

Secondo l'articolo 164 capoverso 1 Cost., tutte le disposizioni importanti che contengono norme di diritto sono emanate in forma di legge federale.

Indice

Compendio	458
1 Parte generale	461
1.1 Situazione iniziale	461
1.2 Normative legali per la protezione del patrimonio culturale	463
1.2.1 Normative nazionali	463
1.2.2 Strumenti internazionali volti a disciplinare il trasferimento di beni culturali	464
1.2.2.1 UNESCO	464
1.2.2.2 Unidroit	465
1.2.2.3 Unione europea	466
1.2.2.4 Consiglio d'Europa	467
1.3 La situazione in Svizzera	467
1.3.1 Ripartizione di competenze tra Confederazione e Cantoni	468
1.3.2 Le lacune nel diritto svizzero in vigore	469
1.3.3 Gli interessi della Svizzera	470
1.4 La Convenzione UNESCO in sintesi	472
1.5 Le procedure preliminari	472
1.5.1 Lavori preliminari dell'amministrazione	472
1.5.2 Consultazione sulla Convenzione UNESCO 1970 (1993)	472
1.5.3 Consultazione sulla Convenzione Unidroit (1996)	473
1.5.4 Gruppo di lavoro interdipartimentale (1996-1998)	473
1.5.5 Audizioni (1999)	474
1.5.6 Consultazione in merito all'avamprogetto di legge sul trasferimento dei beni culturali (2000-2001)	474
1.5.7 Adeguamento dell'avamprogetto in seguito alla consultazione	476
1.6 Le linee direttive per l'applicazione della Convenzione UNESCO in Svizzera	477
1.6.1 Necessità di una legislazione di applicazione	477
1.6.2 La legge sul trasferimento dei beni culturali (LTBC)	478
1.6.2.1 Obiettivo	478
1.6.2.2 Panoramica sulla legge	478
1.6.2.3 Rapporto con altre leggi concernenti la protezione del patrimonio culturale della Confederazione	482
1.6.2.4 Il disegno di legge nel contesto internazionale	482
1.7 Interventi parlamentari da togliere di ruolo	483
2 Parte speciale	484
2.1 La Convenzione UNESCO 1970	484
2.1.1 Scopo	484
2.1.2 Natura giuridica	485
2.1.3 Campo d'applicazione	485
2.1.3.1 Campo d'applicazione materiale	485
2.1.3.2 Campo d'applicazione territoriale e personale	486

2.1.3.3 Campo d'applicazione temporale	486
2.1.4 Materia trattata	486
2.1.5 L'applicazione degli impegni della Convenzione	491
2.1.5.1 A livello della Confederazione	491
2.1.5.2 A livello dei Cantoni	493
2.2 Il disegno di legge federale sul trasferimento internazionale dei beni culturali (LTBC)	494
2.2.1 Struttura	494
2.2.2 Titolo e ingresso	494
2.2.3 Sezione 1: Disposizioni generali (art. 1 e 2 LTBC)	494
2.2.4 Sezione 2: Elenchi dei beni culturali (art. 3 e 4 LTBC)	498
2.2.5 Sezione 3: Importazione ed esportazione (art. 5-9 LTBC)	500
2.2.6 Sezione 4: Garanzia di restituzione (art. 10-13 LTBC)	505
2.2.7 Sezione 5: Aiuti finanziari a favore del mantenimento del patrimonio culturale (art. 14 LTBC)	509
2.2.8 Sezione 6: Trasferimento di beni culturali (art. 15-18 LTBC)	510
2.2.9 Sezione 7: Autorità (art. 19-21 LTBC)	516
2.2.10 Sezione 8: Assistenza amministrativa e giudiziaria (art. 22-23 LTBC)	518
2.2.11 Sezione 9: Disposizioni penali (art. 24-29 LTBC)	520
2.2.12 Sezione 10: Rimedi giuridici e protezione dei dati (art. 30 LTBC)	523
2.2.13 Sezione 11: Disposizioni finali (art. 31-33 LTBC)	524
2.2.13.1 Esecuzione (art. 31 LTBC)	524
2.2.13.2 Modifica del diritto vigente (art. 32 LTBC)	524
2.2.13.3 Referendum e entrata in vigore (art. 33 LTBC)	529
3 Ripercussioni	530
3.1 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale per la Confederazione	530
3.2 Ripercussioni sul piano informatico	530
3.3 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale per i Cantoni	531
3.4 Ripercussioni economiche	531
3.4.1 Necessità e possibilità di intervenire dello Stato	531
3.4.2 Ripercussioni su singole categorie sociali	532
3.4.2.1 Commercio d'arte e aste pubbliche	532
3.4.2.2 Musei	533
3.4.2.3 Ricerca	533
3.4.3 Ripercussioni sull'economia nazionale	533
3.4.4 Altre normative	534
3.4.5 Misure d'esecuzione opportune	535
4 Programma di legislatura	535
5 Relazione con il diritto europeo	535
5.1 Normative nell'Unione europea	535
5.1.1 Regolamento (CEE) n. 3911/92	536
5.1.2 Direttiva 93/7/CEE	537

5.2 Relazione fra il diritto CE e la Convenzione UNESCO 1970	538
5.3 Relazione fra la LTBC e il diritto europeo	538
6 Base legale	539
6.1 Costituzionalità	539
6.2 Delega di competenze legislative	540
6.3 Forma dell'atto	540
Legge federale sul trasferimento internazionale dei beni culturali (Legge sul trasferimento dei beni culturali, LTBC) (Disegno)	544
Decreto federale che approva la Convenzione UNESCO 1970 (Disegno)	556
Convenzione UNESCO del 14 novembre 1970 concernente le misure da adottare per interdire e impedire l'illecita importazione, esportazione e trasferimento di proprietà di beni culturali	557