

13.090

**Messaggio
concernente la revisione totale della legge federale per la
protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato**

del 13 novembre 2013

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di revisione totale della legge federale per la protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato.

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

13 novembre 2013

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Ueli Maurer

La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

La revisione totale della legge federale per la protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato (LPBC) tiene conto dell'evoluzione della protezione dei beni culturali. Si tratta in particolare di estendere il campo d'applicazione della LPBC alle misure di protezione in vista di catastrofi e situazioni d'emergenza, e di tenere conto delle disposizioni del Secondo Protocollo del 1999 relativo alla Convenzione dell'Aia del 1954 per la protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato nonché delle modifiche apportate ad altre leggi federali.

Situazione iniziale

La Convenzione dell'Aia e la LPBC sono state emanate in un periodo in cui era ancora ben vivo il ricordo delle massicce distruzioni perpetrate durante la Seconda guerra mondiale. La protezione dei beni culturali era allora considerata anche come un compito nazionale.

Tenuto conto della mutata situazione di minaccia e dei numerosi sinistri verificatisi negli scorsi anni, si può affermare che oggi il pericolo maggiore per i beni culturali è sempre più costituito da catastrofi e situazioni d'emergenza; per questo sono cambiate anche le esigenze dei Cantoni e dei Comuni.

Contenuto del disegno

Considerati i pericoli e le minacce attuali, la presente revisione totale si pone l'obiettivo di estendere il campo d'applicazione (conflitto armato) alle misure di prevenzione e di gestione dei danni causati da catastrofi e situazioni d'emergenza di origine naturale e antropica.

Si tratta inoltre di tenere conto delle modifiche apportate ad altri atti normativi, in particolare quelle introdotte nella legge federale del 4 ottobre 2002 sulla protezione della popolazione e sulla protezione civile (LPPC), e di trasporre nella legislazione svizzera le disposizioni del Secondo Protocollo, che la Svizzera ha ratificato nel 2004.

Il progetto prevede i seguenti cambiamenti: in futuro anche il personale delle istituzioni culturali, in particolare di quelle cui è affidata la custodia di oggetti d'importanza nazionale, potrà essere istruito nella protezione dei beni culturali. Il disegno riprende e precisa le misure preparatorie adottate per la tutela dei beni culturali, menzionate nell'articolo 5 del Secondo Protocollo. Viene introdotta la categoria di «protezione rafforzata», applicata ai beni culturali che rivestono una grande importanza per l'umanità. La Svizzera istituisce inoltre una base legale che permette di mettere a disposizione, per un periodo limitato, un deposito protetto («safe haven») per beni culturali mobili gravemente minacciati nel loro Paese. Ai Cantoni viene data la possibilità di contrassegnare già in tempo di pace i loro beni culturali d'importanza nazionale con lo scudo bianco e blu della protezione dei beni culturali, secondo prescrizioni unificate.

Messaggio

1 Punti essenziali del progetto

1.1 Situazione iniziale

I beni culturali rivestono da sempre un grande valore identitario per la società. Sono testimonianze importanti della cultura, della storia e della civilizzazione di un popolo. Per questo, quando vengono distrutti, con essi va perso per sempre anche il loro ricordo e quello di chi li ha realizzati. Il rapporto d'esperti dedicato ai terremoti e beni culturali, elaborato nel 2004 dall'Ufficio federale della protezione della popolazione (UFPP) su incarico del Consiglio federale, precisa che «i beni culturali rappresentano in qualche modo l'essenza culturale di un Paese; sono un lascito che serve all'umanità come fonte di ricerca e di spiegazione della sua esistenza»¹. I beni culturali sono spesso unici e insostituibili; per questo la protezione e la conservazione del patrimonio culturale rientrano tra i compiti più importanti di un Paese.

È in quest'ottica che l'Unesco, l'organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura fondata nel 1945, ha elaborato varie convenzioni che sono state ratificate da numerosi Stati. La prima, e pertanto la più vecchia, è la Convenzione dell'Aia del 1954 per la protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato (Convenzione)². La Svizzera l'ha ratificata nel 1962 e quattro anni più tardi l'ha presa come base per elaborare la legge federale del 6 ottobre 1966³ per la protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato (LPBC). Per distinguerlo dalla LPBC in vigore, nel presente messaggio il disegno elaborato nell'ambito della revisione totale viene abbreviato in «D-LPBC».

Estensione tematica della LPBC

La Convenzione dell'Aia, e quindi anche la LPBC, risentono ancora del ricordo delle massicce distruzioni avvenute durante la Seconda guerra mondiale. È per questo che nel titolo recano la precisazione «in caso di conflitto armato». A livello internazionale, i conflitti armati continuano certo a rappresentare un pericolo importante per i beni culturali. Tuttavia, negli ultimi anni la protezione di questi beni dalle catastrofi naturali ha assunto sempre maggiore importanza, anche a livello internazionale. Per questo motivo, nel 2010 quattro organizzazioni attive in ambito culturale hanno pubblicato un manuale per la gestione dei pericoli naturali che minacciano i siti classificati come patrimonio dell'umanità⁴. Dal canto suo, il Consiglio nazionale dei musei (ICOM) già nel 2003 aveva affrontato, basandosi su esempi di diversi Paesi, la questione dei preparativi adottati nei musei in vista di catastrofi⁵.

¹ Ufficio federale della protezione della popolazione (ed.) (2004): «Rapport d'experts: Tremblements de terre et biens culturels. Rapport sur l'assainissement parasismique de biens culturels meubles et immeubles d'importance nationale et internationale sur le territoire de la Confédération helvétique». Berna, pag. 8. Disponibile (in francese) sotto: www.kgs.admin.ch > Pubblicazioni (Stato: 15 luglio 2013).

² RS 0.520.3

³ RS 520.3

⁴ Unesco / Iccrom / Icomos / Iucn (2010): *Managing Disaster Risks für World Heritage. Resource Manual*. Paris. Link: <http://whc.unesco.org/uploads/activities/documents/activity-630-1.pdf> (stato: 15 luglio 2013).

⁵ Icom (2004): *Cultural Heritage. Disaster Preparedness and Response*. Paris: Icom.

In Svizzera le misure di protezione sono state adottate in previsione di un eventuale conflitto armato, ma in genere sono sempre state valide anche in tempo di pace. Già nel 1966, nell'ambito dei lavori preliminari della LPBC, era stata sottolineata la necessità che tali misure fossero applicabili anche alle catastrofi naturali e alle loro conseguenze (danni causati dall'umidità, dalle muffe o dagli insetti). Tuttavia, a tutt'oggi manca una base legale chiara per l'adozione di misure di protezione in caso di sinistri di natura civile. Diversi eventi verificatisi negli ultimi 20 anni hanno mostrato che la situazione di minaccia in Svizzera è cambiata e che le catastrofi e le situazioni d'emergenza sono ormai prioritarie. Di questo fatto tiene conto anche il Rapporto sui rischi 2012⁶. Le esigenze dei Cantoni e dei Comuni sono pertanto cambiate. Per questo motivo, il campo d'applicazione della LPBC deve essere esteso alla protezione dei beni culturali in caso di catastrofi e situazioni d'emergenza (estensione tematica). Un conflitto armato non può tuttavia essere escluso del tutto.

Conformità del D-LPBC con il rapporto sulla politica di sicurezza 2010

L'estensione tematica è la logica conseguenza dell'orientamento della protezione civile alle catastrofi e alle situazioni d'emergenza nell'ambito del sistema integrato di protezione della popolazione, e dell'entrata in vigore della legge federale del 4 ottobre 2002⁷ sulla protezione della popolazione e sulla protezione civile (LPPC). La revisione totale della LPBC è quindi in armonia anche con l'orientamento della protezione civile e con lo sviluppo ulteriore della protezione della popolazione così com'è spiegato nel rapporto del 23 giugno 2010⁸ del Consiglio federale all'Assemblea federale sulla politica di sicurezza della Svizzera (RAPOLSIC 2010). La protezione dei beni culturali rientra nei compiti della protezione civile. I Cantoni, in collaborazione con gli altri partner, devono pertanto garantire la protezione dei beni culturali in seno al sistema integrato di protezione della popolazione. Nel corso degli ultimi anni questo compito è stato concretizzato nella misura in cui numerosi Cantoni hanno integrato i responsabili della protezione dei beni culturali negli stati maggiori di crisi in caso d'evento. Dalla valutazione di un'inchiesta effettuata nell'ambito del reporting interno della protezione civile del 2011 risulta che 18 Cantoni hanno già adottato questo sistema. La revisione totale della LPBC tiene quindi conto delle esigenze espresse nel rapporto, secondo cui la collaborazione tra Confederazione, Cantoni e Comuni nel campo della politica di sicurezza deve essere migliorata.

Adeguamenti necessari in conformità di basi legali nazionali e internazionali

Negli ultimi decenni le leggi a livello nazionale e internazionale sono evolute e hanno subito revisioni anche sostanziali.

A livello nazionale si tratta in particolare di adeguare la LPBC alla LPPC.

A livello internazionale si tratta invece di tenere conto delle disposizioni contenute nel Secondo Protocollo del 26 marzo 1999⁹ relativo alla Convenzione dell'Aia (Secondo Protocollo). Dato che la Svizzera lo ha ratificato nel 2004, le sue disposizioni devono essere riprese nella LPBC. I punti principali concernono la definizione

⁶ Ufficio federale della protezione della popolazione (2013): Catastrofi e situazioni d'emergenza in Svizzera. Rapporto sui rischi 2012. Berna: UFPP.

⁷ RS 520.1

⁸ FF 2010 4511

⁹ RS 0.520.33

della nozione di «tutela», l'introduzione della nuova categoria di «protezione rafforzata» e la possibilità per la Svizzera di mettere a disposizione un deposito protetto – a livello internazionale conosciuto anche con il termine «safe haven» –, destinato alla custodia provvisoria a titolo fiduciario di beni culturali mobili che sono gravemente minacciati nel loro Paese (cfr. n. 1.2).

Nell'ambito dei lavori preliminari per la stesura del D-LPBC sono stati esaminati in particolare la costituzionalità dell'estensione tematica (cfr. n. 5.1) nonché la trasposizione di disposizioni di diritto internazionale (in particolare quelle del Secondo Protocollo) e di modifiche apportate ad altre leggi federali.

Obiettivo della revisione totale

Gli obiettivi principali della presente revisione totale consistono pertanto nell'applicazione del Secondo Protocollo e nell'estensione tematica della LPBC. A questo scopo è necessario creare delle basi legali a livello federale, ad esempio per la formazione del personale delle istituzioni culturali (in particolare di quelle che custodiscono collezioni d'importanza nazionale). A livello cantonale si tratta di disciplinare in particolare la collaborazione tra le organizzazioni partner attive nella protezione della popolazione, le misure preparatorie volte a limitare i danni in caso di catastrofi e situazioni d'emergenza, nonché la possibilità di contrassegnare i beni culturali già in tempo di pace.

1.2 La nuova normativa proposta

Estensione della protezione dei beni culturali in vista di catastrofi e situazioni d'emergenza

La LPBC deve essere adeguata ai pericoli e alle minacce attuali.

In Svizzera sono considerati catastrofi naturali soprattutto i terremoti, le tempeste, le inondazioni, le valanghe, i periodi di siccità e gli incendi boschivi¹⁰. Studi condotti in questo campo¹¹ hanno evidenziato la vulnerabilità dei beni culturali in caso di terremoto, dovuta alla loro particolare struttura architettonica (archi, volte, torri ecc.). La frana di Gondo, che nel 2000 ha distrutto una metà della secentesca Torre Stockalper, o le inondazioni che nel 2005 hanno colpito la Svizzera centrale danneggiando preziose collezioni del convento di Sarnen, del Museo svizzero dei trasporti a Lucerna e di alcuni archivi comunali nel Cantone di Argovia, sono solo alcuni esempi recenti di beni culturali distrutti in seguito a catastrofi naturali. Fra le catastrofi di origine antropica si possono invece ricordare l'incendio della Kapellbrücke a Lucerna, nel 1993, e quello propagatosi nella città vecchia di Berna nel 1997.

Diversamente dalle catastrofi, le situazioni d'emergenza si creano in seguito all'evolversi di una data situazione. È il caso, ad esempio, degli smottamenti di terreno verificatisi sull'arco di diverse settimane a Sarnen, nella primavera del 2013. In queste circostanze, se nella zona minacciata si trovano dei musei o degli archivi, occorre pianificare per tempo l'evacuazione dei beni culturali ivi custoditi. Altre

¹⁰ Cfr. FF **2010** 4511, qui 4524

¹¹ Cfr. Devaux, Mylène (2008): *Seismic Vulnerability of Cultural Heritage Buildings in Switzerland*. Thèse No. 4167 (2008). Lausanne: Ecole polytechnique fédérale de Lausanne.

situazioni d'emergenza come le epidemie, le pandemie ecc. non hanno invece conseguenze dirette sui beni culturali.

Le esperienze maturate, in particolare durante le inondazioni del 2005 e del 2007, dimostrano che i costi generati dalla distruzione di beni culturali in caso d'evento possono essere massicciamente ridotti grazie a misure precauzionali e di prevenzione.

La nozione di «tutela» secondo l'articolo 5 del Secondo Protocollo

L'articolo 3 della Convenzione dell'Aia chiede che le parti contraenti predispongano, con misure appropriate e già in tempo di pace, la «tutela» dei beni culturali ubicati sul loro territorio. La precisazione del termine, formulata nell'articolo 5 del Secondo Protocollo, e l'elencazione delle singole misure preparatorie volte a proteggere i beni culturali (in corsivo nel seguente elenco) vengono riprese nell'articolo 6 D-LPBC. Queste misure non vanno adottate solo in vista di un conflitto armato, come previsto dalla Convenzione e dal Secondo Protocollo, ma anche in previsione di catastrofi e situazioni d'emergenza. In Svizzera, esse comprendono sia compiti di competenza federale sia compiti di competenza cantonale.

- *Allestimento di inventari*: a livello nazionale si tratta dell'Inventario della protezione dei beni culturali, che riporta gli oggetti d'importanza nazionale e regionale (Inventario PBC). A livello di istituzioni si può trattare di inventari di collezioni, per esempio cataloghi di biblioteche. Questi inventari permettono di ottenere una visione generale del numero e dell'importanza dei beni culturali presenti.
- *Pianificazione di misure urgenti per garantire la protezione dei beni contro i rischi d'incendio o di crollo degli edifici*: si tratta, da un lato, di misure edilizie come i rifugi per beni culturali, i depositi di fortuna, il rinforzo di parti di facciate, l'installazione di dispositivi d'allarme e di estintori e, d'altro lato, di documenti come i piani d'emergenza in caso di catastrofe o i piani d'intervento dei pompieri. Diverse pubblicazioni hanno evidenziato quanto sia importante che venga effettuata un'analisi precisa dei pericoli e adottate le misure di prevenzione corrispondenti, ad esempio per la manipolazione dei fondi d'archivio¹², il controllo delle condizioni climatiche nelle biblioteche e negli archivi¹³ o la protezione in caso d'incendio in musei e monumenti¹⁴. Gli studi non precisano quanti degli oltre 20 000 incendi censiti in Svizzera ogni anno causino dei danni a beni culturali. Una statistica¹⁵ allestita dal Centro d'informazione per la prevenzione degli incendi mostra tuttavia che un terzo degli incendi è dovuto a negligenza. La pianificazione di misure di protezione in caso d'incendio assume quindi un'importanza particolare.

¹² Laupper, Hans (2007): Politik und Praxis der Bewahrung und Erhaltung. In: Coutaz, Gilbert / Huber, Rodolfo / Kellerhals, Andreas / Pfiffner Albert / Roth-Lochner, Barbara: Archivpraxis in der Schweiz. Baden: hier + jetzt, Verlag für Kultur und Geschichte, pagg. 357–372.

¹³ Giovannini, Andrea (2010): De Tutela Librorum. Die Erhaltung von Büchern und Archivalien. Baden: hier + jetzt, Verlag für Kultur und Geschichte, in particolare pagg. 274–399.

¹⁴ Geburtig, Gerd (2011): Brandschutz im Baudenkmal. Museen, Versammlungsräume, Gaststätten und Hotels. Berlin, Wien, Zürich: Beuth Verlag GmbH / Stuttgart: Fraunhofer IRB Verlag.

¹⁵ www.bfb-cipi.ch > Statistica incendi (stato: 15 luglio 2013).

Le documentazioni di sicurezza e le riproduzioni fotografiche di sicurezza (microfilm) sono tra le più importanti misure di conservazione del patrimonio culturale. Già nel messaggio concernente la LPBC si leggeva che i Cantoni sono tenuti a ordinare l'allestimento di queste documentazioni per garantire la salvaguardia dei beni culturali particolarmente degni di protezione¹⁶. Questi documenti permettono infatti di procedere al restauro o alla ricostruzione di un bene danneggiato.

Oltre ai pericoli esplicitamente citati nell'articolo 5 del Secondo Protocollo, come gli incendi e il crollo di edifici, occorre tener conto anche di altri pericoli quali l'acqua, i terremoti e gli smottamenti. Le misure d'emergenza da adottare in previsione di questi eventi comprendono sia aspetti concettuali che pratici.

- *Preparazione della rimozione dei beni culturali mobili*: s'intendono qui misure preparatorie quali un inventario dei beni culturali mobili, un piano d'evacuazione, un concetto o un piano d'intervento. Queste misure vengono elaborate congiuntamente da pompieri, protezione civile, polizia e altri specialisti. In caso d'evento permettono di procedere in modo rapido e coordinato all'evacuazione e al successivo immagazzinamento dei beni culturali mobili. Questi lavori permettono inoltre di scoprire i punti deboli degli edifici e di conseguenza di adottare le misure di protezione dagli incendi e, se del caso, le misure volte a prevenirne il crollo. Le misure d'emergenza concernono pertanto gli aspetti organizzativi (p. es. pianificazione dell'evacuazione, concezione e pianificazione dell'intervento, documentazione di sicurezza, messa a disposizione di rifugi per beni culturali, depositi di fortuna e celle frigorifere), il materiale (p. es. materiale d'imballaggio, possibilità di trasporto) e il personale (p. es. formazione).
- *Fornitura di una protezione in situ*: comprende ad esempio l'elaborazione e l'attuazione di concetti di protezione contro gli incendi e le catastrofi naturali per gli oggetti non trasportabili come affreschi, pitture murali e parti di facciate e, indirettamente, per la prevenzione dei furti di beni culturali mobili.
- *Designazione di autorità competenti responsabili della tutela dei beni culturali*: in Svizzera questo compito incombe ai Cantoni, che designano ciascuno un organo responsabile della PBC.

Queste misure non costituiscono un ampliamento dei compiti dei Cantoni. Esse sono pianificate già oggi.

Creazione di un deposito protetto

In virtù degli articoli 32 e 33 del Secondo Protocollo è necessario mettere a disposizione un deposito protetto – a livello internazionale conosciuto anche come «safe haven»¹⁷ – per la custodia sicura, a tempo determinato e a titolo fiduciario, di beni culturali mobili che sono gravemente minacciati nel loro Paese. La messa a disposizione di un deposito protetto da parte della Svizzera avviene sotto l'egida

¹⁶ FF 1966 I 133, qui 149 ss.

¹⁷ Cfr. The International Law Association (2008): Guidelines for the Establishment and Conduct of Safe Haven for Cultural Material. In: Report of the seventy-third conference held in Rio de Janeiro, Brazil, 17-21 August 2008. London, pagg. 379–388.

dell'Unesco. I dettagli saranno disciplinati in trattati internazionali conclusi dal Consiglio federale.

Per la Svizzera si tratta di un'occasione che le permette di assumere un ruolo pionieristico a livello internazionale e di dare un segnale forte in materia di politica estera. Il nostro Paese fornisce così un contributo essenziale alla protezione dei beni culturali conformemente al preambolo della Convenzione¹⁸, secondo cui «i danni recati ai beni culturali, qualunque sia il popolo cui appartengano, pregiudicano il patrimonio culturale dell'umanità intera, poiché ogni popolo contribuisce alla cultura mondiale»; e ancora: «la conservazione del patrimonio culturale è di grande importanza per tutti i popoli del mondo e [...] interessa assicurarne la protezione internazionale».

La creazione di un rifugio di questo tipo è un atto che rientra nella tradizione umanitaria della Svizzera, inserendosi in una scia già tracciata in passato sia a livello istituzionale che privato. Ancor prima della Seconda guerra mondiale infatti, durante la Guerra civile in Spagna, gran parte della collezione dei dipinti del «Museo Nacional del Prado» di Madrid era stata messa provvisoriamente al sicuro in Svizzera ed esposta al Musée d'Art et d'Histoire a Ginevra¹⁹. In tempi più recenti ricordiamo invece il caso del Museo Afghano a Bubendorf (Cantone di Basilea Campagna), dove, in seguito all'iniziativa di un privato, dall'ottobre del 2000 sono stati temporaneamente tenuti al sicuro beni culturali afgani minacciati, poi rimpatriati nel 2007²⁰.

La Confederazione dispone già oggi di locali appropriati per l'allestimento di un deposito sicuro. Il deposito e i beni culturali che vi verrebbero custoditi sarebbero gestiti da specialisti del Museo nazionale svizzero. L'attuazione dipende dalla stretta collaborazione tra tutti gli organi federali coinvolti (in particolare tra l'UFPP, il Servizio specializzato trasferimento internazionale dei beni culturali dell'Ufficio federale della cultura, la Direzione generale delle dogane, il Museo nazionale svizzero, il Servizio degli studi immobiliari dell'Ufficio federale delle costruzioni e della logistica e il Servizio federale di sicurezza dell'Ufficio federale di polizia). Si tratterebbe di una custodia provvisoria a titolo fiduciario ai sensi dell'articolo 14 della legge del 20 giugno 2003²¹ sul trasferimento dei beni culturali (LTBC).

È inoltre opportuno verificare se un tale deposito protetto possa essere utilizzato anche per custodire temporaneamente beni culturali svizzeri in caso di sinistro di ampia portata nel nostro Paese.

Nuova categoria di protezione: protezione rafforzata

Fino ad ora, in Svizzera i beni culturali venivano suddivisi nelle tre categorie seguenti: d'importanza nazionale (oggetti A), regionale (oggetti B) e locale (oggetti C). In virtù della LPBC gli oggetti A potevano essere contrassegnati, per disposizione del Consiglio federale, con lo scudo bianco e blu della protezione dei beni culturali. La Convenzione dà la possibilità all'Unesco, a determinate condizioni, di porre dei beni culturali sotto protezione speciale iscrivendoli in un registro internazionale.

¹⁸ RS 0.520.3

¹⁹ Cfr. Musée d'Art et d'Histoire (1989): «Du Greco à Goya. Chefs-d'œuvre du Prado et de collections espagnoles. 50e anniversaire de la sauvegarde du patrimoine artistique espagnol 1939–1989». Esposizione tenutasi dal 16 giugno al 24 settembre 1989, Ginevra.

²⁰ Cfr. Koellreuter, Andreas / Bucherer, Paul (2008): Asilo in Svizzera per i beni culturali afgani. In: Forum PBC 12/2008, pagg. 44–53. Berna: UFPP, Sezione PBC.

²¹ RS 444.1

Tuttavia questo sistema di protezione speciale presenta dei punti deboli (tra l'altro condizioni difficili da rispettare come una distanza sufficiente dai centri industriali o da obiettivi militari importanti), di modo che non è mai riuscito ad imporsi veramente. A livello mondiale, ad oggi sono stati inseriti nel registro unicamente alcuni rifugi sotterranei e, come unico oggetto in superficie, la Città del Vaticano.

Per questo motivo, gli articoli 10–14 del Secondo Protocollo istituiscono una nuova categoria di protezione: la protezione rafforzata²². Essa è valida solo tra Stati firmatari del Secondo Protocollo. Ne consegue che entrambi i sistemi di protezione devono essere introdotti nel D-LPCB.

La protezione rafforzata è stata introdotta anche in conseguenza dei conflitti che hanno sconvolto l'ex Jugoslavia negli anni Novanta, e che hanno causato la distruzione di beni culturali di grande importanza, come il celebre ponte in pietra di Mostar del XVI secolo e la città vecchia di Dubrovnik (classificati come patrimoni dell'umanità). Si è così deciso che in futuro sarebbe stata necessaria una categoria di protezione speciale (come pure di disposizioni penali in caso di mancato rispetto) atta a tutelare i beni culturali della massima importanza per l'umanità.

Secondo l'articolo 10 del Secondo Protocollo, affinché un bene culturale possa essere collocato sotto protezione rafforzata deve soddisfare le tre condizioni seguenti:

- *per prima cosa, deve trattarsi di un patrimonio culturale che riveste una grande importanza per l'umanità.* Dato che secondo l'articolo 1 della Convenzione del 23 novembre 1972²³ per la protezione del patrimonio mondiale culturale e naturale, i siti patrimonio dell'umanità sono per definizione «di valore universale eccezionale», questi oggetti sono presi in considerazione come possibili candidati per la protezione rafforzata, anche se non ottengono questo statuto automaticamente.
- *In secondo luogo, il bene culturale deve essere protetto da misure interne, giuridiche e amministrative adeguate.* Ciò significa che la protezione del bene culturale posto sotto protezione rafforzata deve essere garantita da misure di protezione particolari adeguate e che il bene deve beneficiare del più alto livello di protezione previsto all'interno del Paese. Occorre pertanto verificare, ad esempio, se per l'oggetto in questione sono disponibili piani di catastrofe, inventari dettagliati e documentazioni di sicurezza, se esistono basi legali sufficienti per la protezione dei monumenti storici come pure concetti e misure per la prevenzione dei furti e dei vandalismi.
- *In terzo luogo, il bene culturale non può essere utilizzato per scopi militari o per proteggere siti militari e la Parte sotto il cui controllo si trova deve confermare in una dichiarazione che non sarà utilizzato per tali scopi.* Secondo l'articolo 12 del Secondo Protocollo, le parti coinvolte in un conflitto garantiscono l'immunità dei beni culturali posti sotto protezione rafforzata vietando di farne oggetto di attacchi o di utilizzare questi beni o i loro immediati dintorni a sostegno di un'azione militare.

²² Cfr. in proposito Henckaerts, Jean-Marie (2002): New rules for the protection of cultural property in armed conflict: the significance of the Second Protocol to the 1954 Hague Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict. In: ICRC (2002): Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict. Report of the Meeting of Experts. Geneva: ICRC, pag. 43.

²³ RS 0.451.41

L'UFPP dirige la procedura preliminare (procedura amministrativa interna) per la collocazione di un bene culturale sotto protezione rafforzata. Successivamente il Consiglio federale, in collaborazione con il Cantone interessato, trasmette la candidatura all'Unesco in nome della Confederazione Svizzera. Le «Guidelines for the Implementation of the 1999 Second Protocol to the Hague Convention of 1954 for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict»²⁴ disciplinano le modalità della candidatura.

Nel frattempo, cinque beni culturali sono stati collocati sotto protezione rafforzata: tre a Cipro, uno in Italia e uno in Lituania²⁵. Il Comitato internazionale per la protezione dei beni culturali dell'Unesco esamina ogni anno altre candidature. Attualmente, nel Comitato sono rappresentati i dodici Stati seguenti: Argentina, Austria, Azerbaigian, Belgio, Croazia, El Salvador, Giappone, Iran, Italia, Paesi Bassi, Romania e Svizzera. La Svizzera, membro dal 2006, lascerà il Comitato alla fine del 2013, allo scadere del suo mandato.

Attualmente in Svizzera, in collaborazione con la Città e il Cantone di San Gallo sono in corso i lavori preliminari per sottoporre all'Unesco la richiesta di collocare sotto protezione rafforzata l'abbazia di San Gallo (in particolare la cattedrale e la biblioteca); si tratta della prima candidatura svizzera.

Istruzione del personale di istituzioni culturali

D'ora in avanti l'UFPP potrà istruire anche il personale specializzato delle istituzioni culturali, in particolare di quelle istituzioni che custodiscono beni culturali mobili d'importanza nazionale. Per istituzioni culturali s'intendono in particolare musei, archivi, biblioteche e i luoghi dove vengono custodite le collezioni archeologiche. Per questa formazione il Consiglio federale può prevedere delle esigenze minime in relazione al personale delle istituzioni culturali.

Si tratta di una novità di grande importanza, soprattutto se si considera che in caso d'emergenza le istituzioni culturali sono sollecitate in prima linea e devono adottare le misure del caso il più rapidamente possibile. Per questo, assieme ai partner impiegati in caso d'evento, esse rivestono un ruolo chiave. In considerazione del fatto che il personale di queste istituzioni si occupa professionalmente di monumenti e collezioni, è importante che partecipi anche alla pianificazione d'emergenza per i beni culturali. L'istruzione viene organizzata dall'UFPP in collaborazione con specialisti e associazioni specializzate. Se possibile, devono essere svolte anche delle istruzioni congiunte con i pompieri e la polizia.

Contrassegnazione dei beni culturali da parte dei Cantoni in tempo di pace

Nell'ambito dei chiarimenti preliminari effettuati in vista della revisione totale della LPBC, diversi Cantoni hanno chiesto che già in tempo di pace (e non solo in caso di conflitto armato) sia possibile contrassegnare i beni culturali d'importanza nazionale situati sul loro territorio con lo scudo bianco e blu della protezione dei beni culturali.

²⁴ Unesco (2010): Principes directeurs pour l'application du Deuxième Protocole de 1999 relatif à la Convention de la Haye de 1954 pour la protection des biens culturels en conflit armé. In: La Convention de La Haye de 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé et ses deux Protocoles (1954 et 1999). Textes fondamentaux. Paris, pagg. 69–117. La versione inglese è disponibile al seguente link: <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001867/186742E.pdf> (stato: 15 luglio 2013).

²⁵ Cfr. www.unesco.org > Themes > Protecting Our Heritage and Fostering Creativity > Heritage at Risk > The Hague Convention > Enhanced Protection (stato: 15 luglio 2013).

Il D-LPBC viene incontro a questo desiderio dando la possibilità, ma non obbligando, i Cantoni a procedere in tal senso. In diversi Paesi (p. es. in Austria, Belgio e alcune regioni della Germania) questo tipo di contrassegnazione viene praticato già oggi; oltre a segnalare il grado di protezione, questi Stati evidenziano così anche il valore turistico dei loro beni culturali. Il Consiglio federale definirà in una direttiva le esigenze grafiche e tecniche (taglia, colore, tipo di apposizione, ecc.) al fine di garantire l'unitarietà e di evitare gli abusi.

Sussidi federali per documentazioni di sicurezza

In questo caso non si tratta di una novità, ma di mantenere la prassi attuale. La si menziona poiché nella bozza per la procedura di consultazione essa era stata stralciata, ma, essendo cambiato il contesto, viene ora ripresa.

Nel messaggio del 19 dicembre 2012²⁶ concernente la legge federale sul pacchetto di consolidamento e di verifica dei compiti 2014 (LPCons 2014), il nostro Collegio chiedeva di rinunciare ai sussidi federali che vengono versati annualmente per le documentazioni di sicurezza e le riproduzioni di sicurezza, pari a un ammontare di 0,7 milioni di franchi. Dopo che il 13 giugno 2013 il Consiglio nazionale ha respinto la LPCons 2014, ci siamo visti costretti a sospendere le misure di risparmio previste dal preventivo 2014 (nostro comunicato stampa del 26.6.2013²⁷). Vista la sospensione delle misure di risparmio e i risultati della procedura di consultazione, come pure il fatto che il Parlamento non ha ancora deciso in merito alla LPCons 2014, gli articoli 14 e 15 sono stati ripresi nel D-LPBC.

Conformemente all'attuale articolo 23 capoverso 1 in combinato disposto con l'articolo 24 LPBC, la Confederazione può versare sussidi pari al 20 per cento al massimo delle spese per misure come l'allestimento da parte dei Cantoni di documentazioni di sicurezza e riproduzioni fotografiche di sicurezza (microfilm).

Questi lavori fanno parte delle principali misure atte a preservare il patrimonio culturale dalle conseguenze di eventi dannosi. Senza questi documenti il restauro di beni culturali in caso di sinistro si complica considerevolmente. Per questo motivo le documentazioni di sicurezza, che costituiscono una fonte d'informazione e un mezzo di salvaguardia, devono imperativamente essere realizzate, fosse anche solo per i beni culturali particolarmente degni di protezione, ossia quelli censiti nell'Inventario PBC.

Il contributo della Confederazione consiste nel sostenere i Cantoni nell'esecuzione dei loro compiti. Ogni anno, l'UFPP sostiene così dai 50 ai 60 progetti cantonali. Questo aiuto, che può estendersi sull'arco di diversi anni, non concerne solo beni culturali rinomati, come la cattedrale di Basilea o l'abbazia di Einsiedeln; infatti, a trarne beneficio sono soprattutto beni culturali più modesti, per i quali i Cantoni e i Comuni non possono assumersi da soli la realizzazione della documentazione di sicurezza. Negli scorsi anni sono stati versati sussidi federali per un ammontare di circa 700 000 franchi l'anno. Quello che a prima vista può sembrare un importo modesto, ha permesso di realizzare, nel corso degli ultimi dieci anni, numerosi progetti cantonali durevoli nel tempo, per un totale di circa 35 milioni di franchi.

²⁶ FF 2013 727

²⁷ Può essere scaricato gratuitamente all'indirizzo (disponibile solo in tedesco e francese): www.news.admin.ch > Documentazione > Comunicati stampa

Ben coscienti dell'importanza e della durezza di queste misure di protezione, negli ultimi anni la Confederazione ha adottato importanti misure, come l'aggiornamento nel 2009 delle prescrizioni per i microfilm, oppure la creazione nel 2012 di un secondo deposito negli archivi federali dei microfilm a Heimiswil, che risolve il problema di spazio per lo stoccaggio per i prossimi 30 anni; oppure ancora l'elaborazione da parte del DDPS, d'intesa con il DFF, di nuove prescrizioni sulla concessione di sussidi federali per l'allestimento della documentazione e delle copie di sicurezza nel settore della protezione dei beni culturali (PDCS), emanate l'8 agosto 2011²⁸ ed entrate in vigore il 1° gennaio 2012.

1.3 Motivazione e valutazione della soluzione proposta

Varianti esaminate

Nel 2009, nell'ambito di un esame preliminare, la professoressa Kerstin Odendahl, allora membro della Commissione extraparlamentare della protezione dei beni culturali e docente di diritto internazionale pubblico presso l'Università di San Gallo, aveva elaborato una perizia in vista della revisione della LPBC e della relativa ordinanza. La sua conclusione, che rilevava la necessità di procedere a una revisione totale della legge, è stata confermata nel 2010 dall'Ufficio federale di giustizia. Considerate le numerose modifiche necessarie, delle revisioni parziali non sarebbero state sufficienti.

Si è inoltre esaminata l'eventualità di procedere a una modifica della Costituzione. Una tale modifica non si è tuttavia rivelata necessaria (cfr. n. 5.1).

Adeguamento del progetto in seguito alla procedura di consultazione

Dai risultati della consultazione²⁹ non emerge alcuna opposizione all'introduzione delle nuove disposizioni. La soppressione dei sussidi per le documentazioni di sicurezza, prevista dal Consiglio federale nel messaggio del 19 dicembre 2012 concernente la legge federale sul pacchetto di consolidamento e di verifica dei compiti 2014 (LPCons 2014), e la conseguente abrogazione dell'articolo 24 non sono state comprese dai Cantoni, tanto che la maggior parte di essi ha giudicato inaccettabili queste misure. Tutti Cantoni, tre partiti politici (PPD, PS e I Verdi) e la maggior parte delle associazioni specializzate desiderano che il diritto vigente per sia mantenuto questi punti, poiché in caso contrario non sarebbe più possibile garantire una delle più importanti misure di protezione dei beni culturali. Diversi Cantoni criticano in particolare il fatto che l'articolo 24 sia stato stralciato dalla LPBC ancor prima che il Parlamento abbia deciso in merito. A loro avviso questa soppressione darebbe inoltre un segnale contraddittorio: la Confederazione da un lato definisce delle misure di protezione e sottolinea l'importanza delle documentazioni di sicurezza, dall'altra si rifiuta di sostenere i Cantoni in modo concreto nella realizzazione dei loro compiti in questo campo.

La maggioranza dei Cantoni e delle organizzazioni specializzate ritiene che la legge sia compatibile con la Costituzione e con la sovranità dei Cantoni in ambito cultura-

²⁸ www.kgs.admin.ch > Basi legali > Download «Prescrizioni»

²⁹ Il rapporto dettagliato può essere consultato all'indirizzo: www.admin.ch > Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione ed indagini conoscitive concluse > 2013 > DDPS

le. Una minoranza mette invece in questione questi due punti, perlomeno sotto certi aspetti. In particolare viene messa in dubbio la competenza della Confederazione di disciplinare la protezione dei beni culturali in caso di catastrofi e situazioni d'emergenza. Sei Cantoni e un'associazione (la Conferenza svizzera dei conservatori di monumenti storici, CSCM) sono dell'opinione che questa competenza spetti alla Confederazione solo per quanto concerne i beni culturali d'importanza nazionale, mentre i Cantoni sarebbero responsabili dei beni culturali d'importanza regionale e locale.

Sulla base degli ampi consensi ottenuti, l'estensione tematica è stata pertanto mantenuta nel D-LPBC.

In seguito alla procedura di consultazione, il D-LPBC è stato modificato come segue (gli articoli citati si riferiscono al documento posto in consultazione):

- il catalogo dei pericoli stilato per la pianificazione delle misure di protezione viene completato, in particolare per quanto riguarda i danni causati dall'acqua (art. 5 cpv. 4);
- i Cantoni *possono* mettere a disposizione dei rifugi per beni culturali, ma non è fatto loro alcun obbligo (art. 5 cpv. 5);
- il progetto viene completato; il Consiglio federale, in collaborazione con i Cantoni, inoltra all'Unesco le domande per l'ottenimento della protezione speciale e della protezione rafforzata (art. 7 e 8);
- l'articolo sui sussidi federali concessi per le documentazioni di sicurezza viene ripreso (art. 14 e 15, nonché 3 cpv. 5).

1.4 Equilibrio tra i compiti e il loro finanziamento

Attraverso l'elaborazione dei documenti di base e l'istruzione dei quadri, la Confederazione crea le condizioni che permettono ai Cantoni di mettere in atto le misure previste. Delle direttive permettono di rispettare le norme e di effettuare i controlli della qualità con un onere accettabile. Diversi lavori fondamentali in materia sono svolti dalla Commissione federale per la protezione dei beni culturali: è il caso della definizione dei criteri per la classificazione dei beni culturali nell'ambito dell'aggiornamento dell'Inventario PBC.

Il progetto permette quindi di ottenere un rapporto equilibrato tra i compiti da svolgere e il loro finanziamento.

1.5 Diritto comparato e rapporto con il diritto europeo

In materia di protezione dei beni culturali, la Svizzera ha ratificato tre convenzioni che si trovano sulla stessa linea del D-LPBC. Si tratta delle convenzioni seguenti, menzionate anche nel decimo rapporto sulla posizione della Svizzera rispetto alle convenzioni del Consiglio d'Europa del 27 febbraio 2013³⁰.

- Convenzione culturale europea del 19 dicembre 1954³¹. Il principio fondamentale, formulato nel suo articolo 5, è ripreso nella maggior parte delle successive convenzioni: «Ogni Parte Contraente considererà gli oggetti di valore culturale europeo in suo possesso, come parte integrante del patrimonio culturale comune, prenderà le misure necessarie a salvarli e ne faciliterà l'accesso».
- Convenzione europea del 3 ottobre 1985³² per la salvaguardia del patrimonio architettonico. Questa convenzione, che concerne i monumenti, i complessi architettonici e i siti, esige, tra l'altro, l'elaborazione di un inventario dei monumenti degni di protezione nonché misure di protezione, d'informazione, di formazione e di collaborazione.
- Convenzione europea del 16 gennaio 1992³³ per la salvaguardia del patrimonio archeologico. Questa convenzione, detta anche «Convenzione di Malta», obbliga le Parti Contraenti ad adottare tutte le misure necessarie per evitare che gli oggetti provenienti da scavi illegali non vengano comprati o esposti in musei o istituzioni.

Il decimo rapporto menziona anche la Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sul valore del patrimonio culturale per la società (2005) (STE 199), interessante per la Svizzera anche se non ancora ratificata. Per il momento la ratifica di questo trattato non costituisce infatti una priorità.

1.6 Attuazione

Il Consiglio federale emana le disposizioni d'esecuzione; per il resto l'esecuzione compete fondamentalmente ai Cantoni.

Conseguenze per i punti principali della nuova regolamentazione:

- l'attuazione delle misure preparatorie prese per la tutela dei beni culturali secondo l'articolo 5 del Secondo Protocollo, nonché l'istruzione devono essere disciplinate in un'ordinanza, nella misura in cui non lo siano già nella LPPC.
- affinché il Consiglio federale possa reagire rapidamente a una richiesta di far capo a un deposito protetto, occorre preparare una guida comprensiva di modello di contratto di diritto internazionale. Il contratto modello sarà poi adattato alla situazione concreta caso per caso.
- i dossier di candidatura per la collocazione dei beni culturali svizzeri sotto protezione rafforzata saranno inoltrati all'Unesco dal Consiglio federale in collaborazione con i rispettivi Cantoni, su richiesta della Commissione federale per la protezione dei beni culturali.
- il Consiglio federale disciplina in una direttiva la contrassegnazione con lo scudo della PBC dei beni culturali d'importanza nazionale.

³¹ RS 0.440.1

³² RS 0.440.4

³³ RS 0.440.5

La revisione totale della LPBC comporta pertanto la modifica dell'ordinanza del 17 ottobre 1984³⁴ sulla protezione dei beni culturali (OPBC).

Devono inoltre essere modificate anche le seguenti istruzioni:

- Prescrizioni dell'8 agosto 2011³⁵ sulla concessione di sussidi federali per l'allestimento della documentazione e delle copie di sicurezza nel settore della protezione dei beni culturali (PDCS);
- Prescrizioni del 7 agosto 2009³⁶ per la realizzazione, la manipolazione, il trattamento e lo stoccaggio di microfilm nel settore della protezione dei beni culturali;
- Istruzioni dell'Ufficio federale della protezione civile del 4 aprile 1995 concernenti la costruzione di rifugi per beni culturali;
- Prescrizioni del Dipartimento federale di giustizia e polizia del 15 marzo 1989 concernenti la carta d'identità del personale della protezione dei beni culturali (stato: 1° gennaio 1997);
- Prescrizioni del Dipartimento federale di giustizia e polizia del 15 marzo 1989 concernenti l'apposizione dello scudo dei beni culturali (stato: 1° gennaio 1997).

1.7 Interventi parlamentari

Non vi sono interventi parlamentari da togliere dal ruolo.

L'estensione tematica e la revisione totale della LPBC soddisfano tuttavia le richieste formulate nella mozione non trattata del 17 dicembre 2010 del consigliere nazionale Geri Müller (10.4150 «Proteggere i beni culturali in tempo di pace»)³⁷. Assieme a 114 cofirmatari, egli chiedeva al Consiglio federale di adeguare la legislazione in materia di protezione dei beni culturali alle sfide e alle condizioni quadro attuali, al fine di migliorare e aggiornare la tutela dei nostri beni culturali dalle conseguenze di sinistri di qualsiasi natura. Nelle sue motivazioni, Müller precisava che oggi il patrimonio culturale è minacciato soprattutto dagli incendi, dai danni provocati dall'acqua, dai movimenti tellurici e da altri sinistri. Egli deplorava pertanto che la protezione dei beni culturali fosse attualmente limitata all'eventualità di conflitti armati e chiedeva un adattamento del suo campo d'applicazione.

Dato che nell'ottobre del 2010 l'UFPP aveva già avviato i lavori di revisione della LPBC, nel suo parere del 23 febbraio 2011 il nostro Collegio ha giudicato questa misura lo strumento idoneo per realizzare gli adeguamenti richiesti e non ha ritenuto necessario adottare provvedimenti supplementari. Ha pertanto proposto al Parlamento di respingere la mozione. Pendente da oltre due anni, questa è stata tolta dal ruolo il 17 dicembre 2012.

34 **RS 520.31**

35 www.kgs.admin.ch > Basi legali > Download > Prescrizioni

36 www.kgs.admin.ch > Basi legali > Download > Prescrizioni

37 www.parlament.ch > Curia Vista (stato: 15 luglio 2013)

Titolo della legge

Il titolo della legge è stato completato in modo da tener conto dell'estensione tematica: ora, oltre al caso di conflitti armati, menziona anche quelli di catastrofi e di situazioni d'emergenza.

Si rinuncia ad aggiungere un titolo abbreviato. Tuttavia, per motivi pratici, si introduce la sigla «LPBC» come abbreviazione ufficiale.

Ingresso

Nell'ingresso viene citato il Secondo Protocollo poiché si è tenuto conto delle sue disposizioni. Inoltre, l'ingresso attuale rinvia ancora alla Costituzione federale del 29 maggio 1874 (vCost.). Esso viene pertanto adeguato alle disposizioni della Costituzione federale del 18 aprile 1999 (Cost.). Il nuovo articolo 61 capoversi 1 e 2 Cost. corrisponde agli articoli 22^{bis} e 64^{bis} vCost.

Art. 1 **Oggetto**

Finora la LPBC proteggeva i beni culturali in caso di conflitti armati. L'estensione tematica permetterà di pianificare e di adottare misure di protezione per i beni culturali anche in vista di catastrofi e situazioni d'emergenza. La protezione dei beni culturali fa parte della protezione civile, i cui compiti principali sono definiti nell'articolo 61 capoversi 1 e 2 Cost. (cfr. n. 5.1).

Per conflitto armato ai sensi della presente legge s'intendono le guerre dichiarate, altri conflitti armati tra due o più Stati, come pure i conflitti armati che non hanno carattere internazionale.

Le catastrofi e le situazioni d'emergenza sono eventi o sviluppi di eventi i cui effetti superano le capacità umane e materiali della comunità colpita e necessitano quindi di aiuti esterni (cfr. n. 1.2, «Estensione della protezione dei beni culturali in vista di catastrofi e situazioni d'emergenza»).

Let. a: l'articolo 6 disciplina le misure per la protezione dei beni culturali da adottare in caso di conflitti armati, catastrofi e situazioni d'emergenza.

Let. b: ai sensi della Costituzione, sia la Confederazione sia i Cantoni hanno delle competenze nel campo d'applicazione della presente legge. Il D-LPBC deve quindi definire tra l'altro la collaborazione tra la Confederazione e i Cantoni. Gli articoli 3 e seguenti definiscono i compiti e la collaborazione nel settore della protezione dei beni culturali.

È evidente che la protezione dei beni culturali non è un compito che rientra unicamente nella sfera di competenza del settore beni culturali della protezione civile: le misure devono infatti essere attuate dai diversi attori implicati a livello nazionale e cantonale (per es. Ufficio federale della cultura, servizi cantonali che operano per la conservazione dei monumenti storici e dell'archeologia, organizzazioni partner attive in seno alla protezione della popolazione come i pompieri e la polizia, istituzioni culturali come musei, archivi e biblioteche).

Art. 2 Definizioni

Let. a: la Convenzione fornisce un elenco dettagliato dei beni culturali interessati. Per questa ragione, nel disegno si rinvia alla definizione invece di citarla.

Secondo l'articolo 1 lettera a della Convenzione, sono considerati beni culturali, qualunque ne sia l'origine o il proprietario, «i beni mobili o immobili, che siano di grande importanza per il patrimonio culturale dei popoli, come i monumenti architettonici, artistici o storici, religiosi o laici, i luoghi archeologici, gli insiemi di costruzioni che, come tali, offrono un interesse storico o artistico, le opere d'arte, i manoscritti, libri e altri oggetti d'interesse artistico, storico o archeologico, le collezioni scientifiche e le collezioni importanti di libri, di archivi o di riproduzioni di tali beni»; secondo la lettera b «gli edifici destinati principalmente e realmente a conservare o esporre i beni culturali mobili definiti nella lettera a, come i musei, le grandi biblioteche, i depositi di archivi e i rifugi destinati a ricoverare, in caso di conflitto armato, i beni culturali definiti nella lettera a»; secondo la lettera c «i luoghi in cui s'accetri una quantità considerevole di beni culturali, definiti nelle lettere a e b, detti "centri monumentali"».

Let. b: ai sensi del disegno di legge, i rifugi per beni culturali sono depositi atti a proteggere i pezzi più importanti di una collezione o di un archivio d'importanza nazionale. Per la loro pianificazione e la loro realizzazione occorre tener conto in particolare della carta cantonale dei pericoli, nella sua versione più aggiornata.

Conformemente all'articolo 71 capoverso 2^{bis} LPPC, la Confederazione si assume i costi supplementari riconosciuti per la realizzazione e il rinnovamento di rifugi per beni culturali destinati agli archivi cantonali e alle collezioni d'importanza nazionale, nonché i costi per l'equipaggiamento dei rifugi per beni culturali degli archivi cantonali. I Cantoni hanno la possibilità di utilizzare le costruzioni protette o i rifugi pubblici non più utilizzati o soppressi per depositarvi i beni culturali d'importanza regionale o locale.

Let. c: un deposito protetto – a livello internazionale conosciuto anche come «safe haven» – è un luogo per la custodia provvisoria di beni culturali mobili che sono gravemente minacciati nel territorio dello Stato che li detiene o li possiede. Dato che uno Stato privo di governo non può far valere diritti di proprietà sui beni culturali, e quindi non può pretendere di essere uno Stato possessore, è stata introdotta anche la nozione di «Stato detentore». Ne consegue che anche uno Stato detentore ha la facoltà di chiedere un deposito protetto temporaneo per i suoi beni culturali.

La messa a disposizione di un deposito protetto richiede una stretta collaborazione tra l'UFPP e gli organi federali coinvolti (cfr. n. 1.2, «Creazione di un deposito protetto»).

Art. 3 Compiti della Confederazione

Non si tratta solo dei compiti dell'UFPP, ma anche di quelli che incombono ad altri organi federali come l'Ufficio federale cultura (UFC), l'Ufficio federale delle costruzioni e della logistica (UFCL) o l'Amministrazione federale delle dogane (AFD).

Cpv. 1: corrisponde essenzialmente al contenuto dell'attuale articolo 5 capoverso 1.

Questo articolo concerne in particolare le costruzioni di proprietà della Confederazione. Le opere di riattazione e di trasformazione di Palazzo federale – e quindi anche la pianificazione delle misure di protezione – rientrano ad esempio nella sfera

di competenza dell'UFCL, come pure le misure di protezione degli spazi verdi e dei giardini pubblici degli edifici della Confederazione³⁸. L'UFCL ha diretto anche la costruzione dell'involucro climatizzato nell'archivio dei microfilm dell'UFPP a Heimiswil. L'organo federale è competente anche per le questioni legate alle collezioni di proprietà dell'UFC (p. es. il Museo Vincenzo Vela, la collezione Oskar Reinhardt «Am Römerholz» o la collezione d'arte della Confederazione), come pure per il Museo nazionale svizzero, l'Archivio federale o la Biblioteca nazionale svizzera.

Il coordinamento comprende, ad esempio, i lavori preliminari per l'Inventario PBC ai sensi dell'articolo 4 lettera d, oppure l'indicazione di specialisti nella protezione dei beni culturali. In qualità di organo responsabile dell'Inventario PBC, l'UFPP coinvolge per tempo gli altri uffici federali nell'ambito di gruppi di lavoro.

Cpv. 2: si tratta di contatti con servizi specializzati nazionali o cantonali (responsabili PBC, conservazione dei monumenti storici, servizi archeologici dei Cantoni), ma anche con l'Unesco e con altri organismi esteri. Questi contatti permettono una collaborazione ottimale e uno scambio continuo di conoscenze.

Cpv. 3: il capoverso corrisponde essenzialmente all'articolo 5 capoverso 2 attualmente in vigore. D'ora in avanti la Confederazione potrà prescrivere anche delle misure vincolanti per garantire l'applicazione del Secondo Protocollo.

Cpv. 4: un sostegno può essere fornito solo nel limite dei crediti stanziati e nel rispetto delle prescrizioni (cfr. art. 14 ss.).

Cpv. 5: l'articolo 2 LPBC prevede già ora diverse categorie, che sono state applicate anche nell'ambito dell'ultima revisione dell'Inventario PBC del 2009. La novità consiste nel fatto che d'ora in avanti il Consiglio federale determinerà anche i criteri per la classificazione dei beni culturali nelle diverse categorie.

La Commissione federale della protezione dei beni culturali (CFPBC) sostiene il Consiglio federale nella definizione dei criteri scientifici per la classificazione dei beni culturali nelle diverse categorie. La CFPBC definisce tali criteri d'intesa con i Cantoni. Ad esempio, in vista della revisione dell'Inventario PBC, nel 2009 gli edifici d'importanza nazionale sono stati valutati e classificati in una matrice di valutazione in base ai criteri unitari seguenti: qualità architettonica e artistica, criteri di scienze dell'arte, tradizione ideale e materiale, criteri storici, criteri tecnici, qualità dell'oggetto nei dintorni e valore della situazione. La matrice è stata adattata ai bisogni specifici delle collezioni di musei e dei fondi di archivi e biblioteche³⁹. I beni culturali d'importanza nazionale e regionale sono stati esaminati dalla CFPBC in collaborazione con i Cantoni e altri specialisti, quali i membri della Commissione federale dei monumenti storici (CFMS). La CFPBC non è citata nella legge poiché le commissioni extraparlamentari e i loro compiti sono disciplinati nella legge del 21 marzo 1997⁴⁰ sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA) e nella relativa ordinanza del 25 novembre 1998⁴¹ (OLOGA).

³⁸ Cfr. Dipartimento federale delle finanze (DFF) / Ufficio federale delle costruzioni e della logistica (UFCL) / Servizio di giardinaggio della Confederazione (ed.) (2013): Die historische Gärten des Bundesamtes für Bauten und Logistik (BBL). Berna: UFCL.

³⁹ Cfr. UFPP (2008): Forum PBC 13/2008; Revisione dell'Inventario PBC. Berna, UFPP. Disponibile sotto: www.kgs.admin.ch > Forum PBC > Download

⁴⁰ RS 172.010
⁴¹ RS 172.010.1

Art. 4 **Compiti dell'Ufficio federale della protezione della popolazione**

A livello federale, l'autorità responsabile della tutela dei beni culturali è la sezione Protezione dei beni culturali (Sezione PBC) dell'UFPP. La descrizione dei compiti dell'UFPP è considerata necessaria al fine di delimitare le competenze tra l'UFPP nella sua qualità di autorità responsabile della tutela dei beni culturali e altri organi federali menzionati nell'articolo 3. I compiti elencati alle lettere *a-g* non costituiscono un onere supplementare per l'UFPP.

Let. b: l'UFPP assiste le autorità cantonali nella preparazione e nell'esecuzione dei compiti di loro competenza. Conformemente all'articolo 5 capoverso 3, i Cantoni allestiscono ad esempio riproduzioni fotografiche di sicurezza (microfilm). L'UFPP ne acquisisce le copie (lett. *c*) e le conserva nell'archivio federale dei microfilm a Heimiswil. Ciò costituisce un aiuto ai Cantoni poiché, in caso di perdita dell'originale, è possibile realizzare una copia del microfilm custodito a Heimiswil; una misura, d'altronde, alla quale si è già fatto ricorso.

Un altro sostegno ai Cantoni è costituito dalla messa a disposizione di basi di lavoro. L'UFPP ha dato incarico di elaborare un sistema per la collaborazione tra la protezione dei beni culturali e i pompieri⁴², per mezzo del quale nei Cantoni possono essere allestiti piani d'intervento dei pompieri e altri documenti. La serie «Guidelines» fornisce prescrizioni, per esempio, per il trattamento degli archivi che hanno subito danni a causa dell'acqua, per l'elaborazione di documentazioni di sicurezza, per i metadati di immagini digitali o per il procedimento da adottare nel lavoro con la fotografia digitale.

L'UFPP pubblica inoltre diversi documenti (promemoria, liste di controllo, istruzioni, riviste, ecc.) che costituiscono importanti strumenti di lavoro e fonti d'informazione preziose per il personale PBC nei Cantoni, permettendogli di svolgere i suoi compiti in modo efficace.

Let. c: ai sensi della presente legge per «terzi» s'intendono in particolare le associazioni specializzate e di categoria, il pubblico in generale e l'esercito.

Let. d: l'Inventario PBC non è un elenco esaustivo di tutti gli oggetti degli inventari cantonali. Si tratta piuttosto di un elenco dei beni culturali d'importanza nazionale e regionale ai quali si applica la presente legge. Esso consiste in una selezione di oggetti tratti dalle liste cantonali, elaborata dalla CFPBC in collaborazione con i Cantoni e sottoposta al Consiglio federale per approvazione.

Let. e: la garanzia del Sistema d'informazione geografico (SIG) di cui alla lettera *e* comprende in particolare il rilevamento, l'aggiornamento e la gestione dei geodati di base ai sensi dell'articolo 9 della legge sulla geoinformazione del 5 ottobre 2007⁴³ (LGI). L'UFPP gestisce il SIG in collaborazione con l'Ufficio federale di topografia (swisstopo).

Let. f: si tratta di domande ai sensi degli articoli 7 e 8.

Let. g: in base all'articolo 39 capoverso 2 LPPC, la Confederazione istruisce i quadri superiori della protezione dei beni culturali della protezione civile. In tal modo essa garantisce l'uniformità dell'istruzione tecnica del personale operante nella protezione dei beni culturali. Fondandosi sull'articolo 35 LPPC, l'UFPP svolge

⁴² Cfr. www.curesys.ch

⁴³ RS 510.62

già oggi dei corsi di perfezionamento anche nel campo della protezione dei beni culturali.

Lett. h: in caso di necessità, in futuro l'UFPP potrà istruire anche il personale specializzato delle istituzioni culturali, in particolare di quelle che custodiscono beni culturali mobili d'importanza nazionale (cfr. n. 1.2, «Istruzione del personale di istituzioni culturali»). Questa nuova possibilità è d'importanza decisiva, considerato che in caso d'emergenza le istituzioni culturali sono le più sollecitate sul fronte della PBC e sono tenute ad adottare le misure del caso il più rapidamente possibile. L'istruzione è pianificata dall'UFPP in collaborazione con specialisti e associazioni specializzate. Si sta esaminando la possibilità di svolgere istruzioni comuni con i pompieri e la polizia, istruzioni che di regola vengono già svolte nell'ambito di corsi federali per l'istruzione dei quadri PBC della protezione civile.

Art. 5 *Compiti dei Cantoni*

Cpv. 1: l'articolo 5 del Secondo Protocollo statuisce che deve essere designata un'autorità competente responsabile della tutela dei beni culturali. Dato che in Svizzera l'esecuzione della PBC rientra in gran parte nella sfera di competenza dei Cantoni, questo ente viene designato a livello cantonale. Questo capoverso corrisponde in parte al contenuto dell'attuale articolo 4 capoverso 1. Per scrupolo di precisione, anche qui, come all'articolo 4, è stata aggiunta la tutela dei beni culturali. Questo organo responsabile per le questioni inerenti alla protezione dei beni culturali sostiene e consiglia le istituzioni culturali. Di regola esso è integrato nell'ente cantonale incaricato della conservazione dei monumenti storici o nell'ufficio cantonale responsabile della protezione civile.

Cpv. 2: secondo l'articolo 3 capoverso 5, il Consiglio federale disciplina la classificazione dei beni culturali in categorie e definisce i relativi criteri. I Cantoni hanno il compito di rilevare i beni culturali ubicati sul loro territorio che devono essere protetti in caso di conflitto armato, catastrofe o situazione d'emergenza. Queste liste servono da base anche per l'Inventario PBC pubblicato dall'UFPP ai sensi dell'articolo 4 lettera d. Nella sua qualità di commissione extraparlamentare competente, la CFPBC esamina le liste e sceglie, d'intesa con i Cantoni e l'UFPP, gli oggetti che figureranno nell'Inventario PBC. In seguito l'UFPP sottopone l'Inventario al Consiglio federale per approvazione. In parte questo articolo corrisponde all'attuale articolo 4 capoverso 2, secondo cui i Cantoni designano già oggi i beni culturali presenti sul loro territorio.

In questo contesto occorre precisare che le collezioni private di beni culturali mobili possono essere inserite nell'Inventario PBC solo previa autorizzazione del proprietario (per es. pinacoteche e biblioteche private, archivi di ditte, ecc.). I proprietari dei beni culturali privati designati devono essere informati in merito alla preparazione e all'esecuzione delle misure di protezione, compresa la disposizione menzionata al capoverso 6.

Cpv. 3: le documentazioni di sicurezza sono costituite da documenti di vario genere, come originali e copie dei piani di costruzione, disegni, fotografie, rilievi fotogrammetrici con i risultati della valutazione stereoscopica, descrizioni dei materiali, storie degli edifici e riproduzioni fotografiche di questi documenti, che permettono di restaurare o ricostruire un bene culturale immobile danneggiato, o perlomeno di trasmettere alle generazioni future la relativa documentazione.

Le riproduzioni fotografiche di sicurezza (microfilm) sono costituite da riproduzioni fotografiche di testi manoscritti o stampati, disegni, raffigurazioni e altri oggetti di superficie piana, come gli erbari o simili, che per motivi di costi e di spazio sono realizzati nel più piccolo formato possibile e di principio sono utilizzati solo se l'originale non è più disponibile⁴⁴.

Queste documentazioni sono realizzate solo per gli oggetti particolarmente degni di protezione, ossia quelli riportati esclusivamente dall'Inventario PBC dell'UFPP (cfr. n. 1.2, «Sussidi federali per documentazioni di sicurezza»).

Cpv. 4: la pianificazione di misure d'emergenza per la protezione dei beni culturali contro i rischi d'incendio o di crollo degli edifici è una delle misure preparatorie volte a tutelare i beni culturali, elencate nell'articolo 5 del Secondo Protocollo. La lista dei pericoli viene completata in base ai sinistri più recenti, in particolare con i danni causati dall'acqua, i terremoti e gli scoscendimenti (colate di fango e di detriti).

Cpv. 5: i Cantoni continueranno anche in futuro a istruire gli specialisti della protezione dei beni culturali della protezione civile in base alla documentazione dell'UFPP.

Cpv. 6: secondo l'articolo 46 capoverso 4 LPPC, i Cantoni possono obbligare i proprietari e i possessori di beni culturali mobili e immobili d'importanza nazionale ad adottare o tollerare misure edilizie destinate a proteggere tali beni.

Cpv. 7: in futuro, in caso di necessità i Cantoni potranno istruire anche il personale di istituzioni culturali. L'UFPP potrà istruire in particolare il personale di istituzioni con collezioni d'importanza nazionale, i Cantoni piuttosto quello di istituzioni con collezioni d'importanza regionale.

Art. 6 Misure di protezione dei beni culturali

Cpv. 1: «tutela» e «rispetto» dei beni culturali sono i due concetti chiave della Convenzione. Al suo articolo 3 essa obbliga gli Stati firmatari a predisporre, in tempo di pace, la tutela dei beni culturali, situati sul loro territorio, contro gli effetti prevedibili di un conflitto armato, prendendo tutte le misure che considerano appropriate; non precisa tuttavia di quali misure si tratta. Solo l'articolo 5 del Secondo Protocollo cita esplicitamente le misure preparatorie per la tutela dei beni culturali. Conformemente all'articolo 6, queste misure non devono essere prese solo in vista di conflitti armati, ma anche in caso di catastrofi e situazioni d'emergenza.

Inoltre, l'articolo 4 paragrafo 1 della Convenzione obbliga la Svizzera a rispettare i beni culturali situati sul suo territorio o sul territorio di altri Stati firmatari. Secondo l'articolo 4 paragrafo 2 della Convenzione non è ammessa nessuna deroga a questi obblighi, salvo non sia imposta da una necessità militare. L'articolo 6 del Secondo Protocollo definisce quando può essere invocata una deroga in base a una necessità militare ai sensi dell'articolo 4 paragrafo 2 della Convenzione.

In Svizzera, il rispetto dei beni culturali è disciplinato nella legislazione militare e non è pertanto ulteriormente sviluppato nel D-LPBC. A livello federale la competenza è della divisione Diritto internazionale dei conflitti armati (DICA) presso lo

⁴⁴ FF 1966 I 149, qui 156 ss.

Stato maggiore dell'esercito. I dati SIG dell'Inventario PBC sono tuttavia integrati anche nei sistemi militari.

Cpv. 2: le misure di protezione civili di carattere materiale od organizzativo atte a prevenire o attenuare gli effetti dannosi di un conflitto armato, una catastrofe o una situazione d'emergenza sono di competenza della Confederazione e dei Cantoni. Si tratta nella fattispecie delle misure seguenti:

- *Allestimento di inventari:* a livello nazionale si tratta dell'Inventario PBC, che riporta gli oggetti d'importanza nazionale e regionale (cfr. art. 4 lett. d). A livello di istituzioni si tratta di inventari di oggetti di collezioni, per esempio cataloghi di biblioteche (cfr. art. 5 cpv. 2). Questi inventari permettono di ottenere una visione generale del numero e dell'importanza dei beni culturali presenti.
- *Pianificazione di misure urgenti per garantire la protezione dei beni contro gli incendi o il crollo di edifici:* si tratta, da un lato, di misure edilizie come i rifugi per beni culturali, i depositi di fortuna, il rinforzo di parti di facciate, l'installazione di dispositivi d'allarme e di estintori e, d'altro lato, di documenti come i piani d'emergenza in caso di catastrofe o i piani d'intervento dei pompieri (cfr. art. 4 lett. b e art. 5 cpv. 4 e 6).

Le documentazioni di sicurezza e le riproduzioni fotografiche di sicurezza (microfilm) sono tra le più importanti misure di conservazione del patrimonio culturale. Questi documenti permettono infatti di procedere al restauro o alla ricostruzione di un bene danneggiato (cfr. art. 3 cpv. 4 e art. 5 cpv. 3).

Oltre ai pericoli esplicitamente citati nell'articolo 5 del Secondo Protocollo, come gli incendi e il crollo di edifici, occorre tener conto anche di altri pericoli quali l'acqua, i terremoti e gli smottamenti. Le misure d'emergenza da adottare in previsione di questi eventi comprendono sia aspetti concettuali che pratici.

- *Preparazione della rimozione dei beni culturali mobili:* s'intendono qui misure preparatorie come l'allestimento di un inventario dei beni culturali mobili, un piano d'evacuazione, un concetto o un piano d'intervento. Queste misure vengono elaborate congiuntamente da pompieri, protezione civile, polizia e altri specialisti. In caso d'evento permettono di procedere in modo rapido e coordinato all'evacuazione e al successivo immagazzinamento dei beni culturali mobili. Questi lavori permettono inoltre di scoprire i punti deboli degli edifici e di conseguenza di adottare le misure di protezione dagli incendi e, se del caso, le misure volte a prevenirne il crollo. Le misure d'emergenza comprendono pertanto aspetti sia di natura materiale, sia di natura personale (cfr. art. 4 lett. b e art. 5 cpv. 4 e 6).
- *Fornitura di una protezione in situ:* comprende ad esempio l'elaborazione e l'attuazione di concetti di protezione contro gli incendi e le catastrofi naturali per gli oggetti non trasportabili come affreschi, pitture murali e parti di facciate e, indirettamente, per la prevenzione dei furti di beni culturali mobili (cfr. art. 5 cpv. 4).
- *Designazione delle autorità competenti responsabili della tutela dei beni culturali:* in Svizzera questo compito incombe ai Cantoni, che designano ciascuno un organo responsabile della PBC (cfr. art. 5 cpv. 1).

Queste misure non costituiscono un ampliamento dei compiti dei Cantoni. Esse sono pianificate già oggi.

Categorie di protezione (art. 7 e 8)

Secondo l'articolo 3 capoverso 5 il Consiglio federale disciplina la classificazione dei beni culturali in categorie e definisce i relativi criteri. Come è già il caso oggi, si prevede di suddividere i beni culturali in tre categorie: d'importanza nazionale, regionale e locale. Possono beneficiare della protezione speciale di cui all'articolo 7 e della protezione rafforzata di cui all'articolo 8 unicamente i beni culturali d'importanza nazionale.

Art. 7 Protezione speciale

Conformemente agli articoli 8–11 della Convenzione, la protezione speciale è un sistema destinato a proteggere dei beni culturali in caso di conflitto armato. Dato che può essere sottoposto a protezione speciale soltanto un numero limitato di depositi destinato a proteggere dei beni culturali mobili in caso di conflitto armato, di centri monumentali e di altri beni culturali immobili di massima importanza, possono beneficiare di questo tipo di protezione solo i beni culturali d'importanza nazionale.

L'UFPP dirige la procedura preliminare (procedura amministrativa interna). In caso di domanda definitiva d'iscrizione di beni culturali nel «Registro internazionale dei beni culturali sotto protezione speciale» dell'Unesco, il Consiglio federale assume la direzione della procedura. La protezione speciale è accordata con l'iscrizione nel registro summenzionato.

Il sistema di protezione speciale, promosso in un periodo in cui era ancora ben vivo il ricordo delle massicce distruzioni perpetrate durante la Seconda guerra mondiale, non si è tuttavia mai imposto completamente neppure a livello internazionale. A livello mondiale, ad oggi sono stati inseriti nel registro unicamente alcuni rifugi sotterranei e, come unico oggetto in superficie, la Città del Vaticano. È altamente improbabile che un bene culturale svizzero venga mai sottoposto a protezione speciale.

Art. 8 Protezione rafforzata

Con gli articoli 10–14 del Secondo Protocollo è stata creata una nuova categoria di protezione, la protezione rafforzata, ora integrata anche nella LPBC (cfr. n. 1.2, «Nuova categoria di protezione: protezione rafforzata»). Essa è valida solo tra Stati firmatari del Secondo Protocollo. Ne consegue che entrambi i sistemi di protezione devono essere introdotti nel D-LPCB.

Art. 9 Contrassegno

Cpv. 1: corrisponde nel contenuto all'articolo 16 della Convenzione. La raffigurazione grafica dello scudo permette l'identificazione inequivocabile del contrassegno.

Cpv. 2: il Consiglio federale stabilisce in modo preciso le direttive grafiche e tecniche per la realizzazione degli scudi e la loro apposizione sui beni culturali, al fine di garantire l'uniformità a livello nazionale. La Confederazione può eventualmente fornire gli scudi agli uffici cantonali.

Art. 10 Uso del contrassegno

Cpv. 1: corrisponde essenzialmente all'attuale articolo 20 capoverso 3 OPBC.

Cpv. 2: corrisponde nel contenuto all'articolo 17 paragrafo 1 lettera a della Convenzione.

Cpv. 3: dato che solo i beni culturali d'importanza nazionale possono essere posti sotto protezione rafforzata, questi beni devono essere contrassegnati con almeno uno scudo della protezione dei beni culturali. Ad oggi non è ancora stato definito nessun contrassegno specifico per la protezione rafforzata.

Molti Stati firmatari trovano insoddisfacente il fatto che l'uso del contrassegno dei beni culturali posti sotto protezione rafforzata non sia disciplinato nel Secondo Protocollo. Per questo l'Unesco è stata sollecitata a più riprese a occuparsi della questione; non sono tuttavia previste soluzioni a breve termine.

Cpv. 4: l'articolo 17 della Convenzione disciplina l'uso del contrassegno e determina in quali casi può essere adoperato semplice o ripetuto tre volte (cfr. art. 11).

Art. 11 Apposizione del contrassegno

Cpv. 1: corrisponde in parte all'attuale articolo 20 capoverso 1 OPBC.

Cpv. 2: l'articolo 6 della Convenzione lascia agli Stati firmatari la facoltà di decidere in merito all'apposizione del contrassegno dei beni culturali. L'apposizione permanente dello scudo indipendentemente da un conflitto armato (ossia in tempo di pace) è possibile ai sensi della Convenzione. La nuova LPBC lascia ai Cantoni la decisione di apporre il contrassegno già in tempo di pace; l'obiettivo in questo caso è quello di sensibilizzare l'opinione pubblica alla protezione dei beni culturali. Il pericolo che i contrassegni potrebbero incoraggiare atti illegali (scavi illegali presso siti archeologici, furti in collezioni, ecc.) non può essere trascurato, ma non deve neppure essere sopravvalutato. I vantaggi derivanti dall'apposizione del contrassegno sono certamente superiori (indicare al pubblico un edificio o una collezione degni di protezione). La contrassegnazione deve tener conto delle disposizioni di cui all'articolo 9 capoverso 2.

Art. 12 Deposito protetto

A livello internazionale, per «deposito protetto» si utilizza anche il termine «safe haven».

Cpv. 1: secondo l'articolo 2 lettera c, un deposito protetto è un locale protetto che la Confederazione mette a disposizione per la custodia provvisoria a titolo fiduciario di beni culturali mobili che sono parte del patrimonio culturale di uno Stato e che sono gravemente minacciati nel loro Stato proprietario o possessore (cfr. n. 1.2, «Creazione di un deposito protetto»). La messa a disposizione di un deposito protetto da parte della Svizzera avviene sotto l'egida dell'Unesco.

In questo caso è richiesta la stretta collaborazione tra l'UFPP e gli organi federali coinvolti (in particolare il Servizio specializzato trasferimento internazionale di beni culturali dell'Ufficio federale della cultura, la Direzione generale delle dogane, il Museo nazionale svizzero, il Servizio degli studi immobiliari dell'Ufficio federale delle costruzioni e della logistica e il Servizio federale di sicurezza dell'Ufficio federale di polizia).

Se dei beni culturali mobili facenti parte del patrimonio di uno Stato sono trasferiti in Svizzera in applicazione dell'articolo 12 per esservi custoditi temporaneamente in un deposito protetto, la loro importazione è soggetta alle prescrizioni legali in materia di dogane e tributi. Considerato che questi beni in Svizzera non possono essere messi in circolazione né utilizzati in altro modo (ad eccezione di esposizioni e studi ai sensi dell'art. 12 cpv. 2 lett. d), sarebbe tuttavia opportuno evitare procedure amministrative inutili e dispendiose. Una soluzione pratica potrebbe prevedere un regime semplificato di deposito doganale ai sensi degli articoli 50–57 della legge del 18 marzo 2005⁴⁵ sulle dogane (LD). Concretamente, il Museo nazionale svizzero potrebbe ad esempio conservare questi beni culturali in un deposito doganale aperto. L'Amministrazione federale delle dogane (AFD) semplificherebbe le procedure amministrative legate a questo deposito.

Cpv. 2: si tratta di una norma che delega al Consiglio federale la competenza esclusiva di concludere trattati internazionali di questo genere. I trattati conclusi dal Consiglio federale sulla base di una delega di competenze non sottostanno a referendum, applicabile invece ai trattati internazionali ai sensi dell'articolo 141 lettera d Cost. Per questo motivo l'oggetto e la portata della delega devono essere formulati nel modo più preciso possibile. Di principio è applicata la legge svizzera (lett. j) e il tribunale competente si trova in Svizzera (lett. k).

Cpv. 3: al fine di proteggere efficacemente i beni culturali, occorre assicurare che terzi non possano far valere alcun diritto fintanto che i beni culturali sono temporaneamente custoditi in un deposito protetto a titolo fiduciario.

Art. 13 Assunzione dei costi

La Confederazione si assume i costi generati dai compiti di cui agli articoli 3 e 4. Questi costi comprendono pure l'istruzione del personale delle istituzioni culturali.

Art. 14 Sussidi per misure di protezione

Cpv. 1: la Confederazione può, unicamente nel limite dei crediti stanziati, versare sussidi per l'allestimento di documentazioni di sicurezza e riproduzioni fotografiche di sicurezza (cfr. n. 1.2, «Sussidi federali per documentazioni di sicurezza»).

Le documentazioni di sicurezza e le riproduzioni fotografiche di sicurezza fanno parte delle misure di protezione più importanti volte a garantire la sicurezza dei beni culturali in previsione di un sinistro. Esse costituiscono un insieme di informazioni (piani, fotografie, dettagli, fonti, ecc.) che permettono di preservare l'oggetto per le generazioni future.

Il restauro in seguito a un sinistro risulta ben più complesso se manca questa documentazione. Eventi dannosi del passato hanno mostrato a che punto è importante disporre di documentazioni di sicurezza quali fonti d'informazione e mezzo di salvaguardia, non fosse che per gli oggetti particolarmente degni di protezione censiti nell'Inventario PBC.

Cpv. 2: corrisponde nel contenuto all'attuale articolo 25.

Art. 15 Procedura

Cpv. 1–3: riprendono nel contenuto le disposizioni degli attuali articoli 23 e 24.

Cpv. 4: d'ora in avanti le condizioni per la concessione, il rifiuto o la riduzione dei sussidi e le modalità di versamento sono disciplinate dal Consiglio federale.

Art. 16 Abuso del contrassegno

Corrisponde nel contenuto all'attuale articolo 27.

Art. 17 Abuso del contrassegno per scopi commerciali

Corrisponde nel contenuto all'attuale articolo 28.

Visto che non è mai stato fatto in passato, si è approfittato per adeguare al rincaro l'ammontare massimo delle pene pecuniarie.

Art. 18 Perturbamento dell'esecuzione delle misure di protezione

Cpv. 1: corrisponde nel contenuto all'attuale articolo 26 capoverso 1.

Cpv. 2: le pene sono state adeguate.

Art. 19 Perseguimento penale in virtù di altre leggi

Sono fatte salve in particolare le disposizioni del Codice penale (CP)⁴⁶ e del Codice penale militare del 13 giugno 1927⁴⁷ (CPM).

Art. 20 Perseguimento penale

Corrisponde nel contenuto all'attuale articolo 30.

3 Ripercussioni

3.1 Ripercussioni per la Confederazione

3.1.1 Ripercussioni finanziarie

Se a beni culturali stranieri viene accordato un deposito protetto ai sensi dell'articolo 12, i costi annui sopportati dalla Confederazione si aggirano tra i 50 000 e i 100 000 franchi. Questi costi per il personale e il materiale necessari per la custodia dei beni culturali sono a carico dell'UFPP, ma possono essere coperti con il budget a disposizione. L'UFPP deve inoltre assumere i nuovi costi generati dall'istruzione supplementare del personale specializzato delle istituzioni culturali. Anche questi costi rientrano tuttavia nel budget ordinario e nelle risorse di personale esistenti.

⁴⁶ RS 311.0

⁴⁷ RS 321.0

3.1.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale

Le presenti modifiche della LPBC non avranno alcuna ripercussione sull'effettivo del personale della Confederazione.

3.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per i centri urbani, gli agglomerati e le regioni di montagna

Le misure preparatorie di cui all'articolo 5 del Secondo Protocollo, che d'ora in avanti si applicano anche in caso di catastrofi e situazioni d'emergenza, non si differenziano dalle misure da adottare in caso di conflitto armato. Per questo motivo le presenti modifiche della LPBC non hanno ripercussioni sugli effettivi cantonali.

Per quanto riguarda le conseguenze finanziarie si può dire quanto segue:

- non sono previsti oneri supplementari, nella misura in cui la prassi attuale prevede già il versamento annuale di sussidi per le documentazioni di sicurezza;
- in linea di principio, a partire dal 2015 il Consiglio federale intende applicare le misure di risparmio previste nella LPCons 2014. Se il Parlamento dovesse approvarle, i Cantoni dovrebbero sostenere costi supplementari per un ammontare minimo di 700 000 franchi;
- nell'ambito della procedura di consultazione diversi Cantoni hanno espresso il timore di non essere più in grado, se ciò fosse il caso, di adempiere i loro compiti. Chiedono pertanto di essere sollevati da determinati compiti e uno sgravio in misura corrispondente.

4 Programma di legislatura e strategie nazionali del Consiglio federale

4.1 Rapporto con il programma di legislatura

Il progetto è annunciato nel messaggio del 25 gennaio 2012⁴⁸ sul programma di legislatura 2011–2015.

4.2 Rapporto con le strategie nazionali del Consiglio federale

Sia il rapporto del 23 giugno 2010⁴⁹ sulla politica di sicurezza della Svizzera, sia il rapporto del 9 marzo 2012⁵⁰ sulla Strategia della protezione della popolazione e della protezione civile 2015+ sono focalizzati sulla gestione di catastrofi e situazioni d'emergenza.

Il disegno segue l'orientamento previsto da queste strategie.

⁴⁸ FF 2012 305, qui 433

⁴⁹ FF 2010 4511

⁵⁰ FF 2012 4849

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità e legalità

Nell'ambito della verifica della costituzionalità dell'estensione del campo d'applicazione a misure di prevenzione e di gestione dei danni in relazione a catastrofi naturali e antropiche, si è trattato in particolare di chiarire in che misura l'estensione tematica fosse possibile a livello costituzionale, tenuto conto in particolare delle disposizioni dell'articolo 69 Cost. (il settore culturale compete ai Cantoni). La protezione dei beni culturali è parte della protezione civile, i cui compiti principali sono definiti nell'articolo 61 capoversi 1 e 2 Cost. La protezione civile può quindi essere impiegata sia in caso di conflitto armato (art. 61 cpv. 1), sia nell'ambito di catastrofi e situazioni d'emergenza (art. 61 cpv. 2). Originariamente i due compiti erano considerati equivalenti, mentre oggi, considerati i pericoli e le minacce attuali, il compito disciplinato al secondo capoverso è diventato prioritario. L'estensione tematica della protezione dei beni culturali corrisponde pertanto a un bisogno reale e risulta opportuna. In questo contesto è stata esaminata anche la possibilità di limitare la sovranità dei Cantoni nel settore culturale, sancita nell'articolo 69 capoverso 1 Cost. Dato che l'estensione tematica mira unicamente a permettere la protezione dei beni culturali in caso di catastrofi e situazioni d'emergenza, l'adeguamento del campo d'applicazione così com'è previsto non rimette assolutamente in questione tale sovranità. L'estensione tematica ai sensi dell'articolo 61 capoverso 2 Cost. è quindi possibile e del tutto conforme alla Costituzione federale.

Le modifiche previste dal presente disegno di legge sono pertanto compatibili con le disposizioni della Costituzione.

5.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Conformemente alla LPBC in vigore, la Convenzione, il suo Regolamento d'esecuzione del 14 maggio 1954⁵¹ e il relativo Protocollo del 14 maggio 1954⁵² per la protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato sono attuati nel D-LPBC. In particolare il disegno attua nella legislazione svizzera le disposizioni del Secondo Protocollo. Si tratta in particolare di disciplinare la «protezione rafforzata» e il «deposito protetto», a livello internazionale conosciuto anche come «safe haven», e di adattare il concetto di «tutela» alla definizione del Secondo Protocollo.

5.3 Conformità alla legislazione sui sussidi

Il disegno non prevede l'introduzione di nuovi sussidi. Tuttavia, anche in futuro dovrà essere possibile concedere i sussidi che la Confederazione, nel limite dei crediti stanziati, versa attualmente ai Cantoni per l'allestimento di documentazioni di sicurezza e riproduzioni fotografiche di sicurezza (microfilm) e che corrispondono al 20 per cento al massimo delle relative spese. Tali sussidi sono pertanto disciplinati

⁵¹ RS 0.520.31

⁵² RS 0.520.32

negli articoli 14 e 15 (cfr. anche n. 1.2, «Sussidi federali per documentazioni di sicurezza»).

Il progetto rispetta i principi della legislazione sui sussidi.

5.4 Delega di competenze legislative

Il disegno prevede di accordare al Consiglio federale le seguenti competenze legislative:

- *art. 3 cpv. 5*: il Consiglio federale disciplina a livello di ordinanza la classificazione dei beni culturali in categorie e stabilisce i relativi criteri.
- *art. 4 lett. h*: sempre a livello di ordinanza devono essere fissate anche le esigenze minime per quanto riguarda l'istruzione da parte dell'UFPP del personale delle istituzioni culturali.
- *art. 9 cpv. 2*: il Consiglio federale stabilisce in relative istruzioni le direttive grafiche e tecniche precise concernenti la raffigurazione dello scudo e il modo in cui va apposto sui beni culturali.
- *art. 15 cpv. 4*: il Consiglio federale disciplina le condizioni per la concessione, il rifiuto o la riduzione dei sussidi per le misure di protezione e disciplina le modalità di versamento.
- *art. 46 cpv. 5 della legge federale del 4 ottobre 2002⁵³ sulla protezione della popolazione e sulla protezione civile*: il Consiglio federale deve stabilire i requisiti minimi che devono soddisfare le misure edili per la protezione dei beni culturali e i rifugi per beni culturali.

