Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni DATEC

Ufficio federale delle strade USTRA

Protezione della natura e del paesaggio nella costruzione di strade nazionali – archeologia e paleontologia

- **Modifica dell'ordinanza concernente l'utilizzazione dell'imposta sugli oli minerali a destinazione vincolata nel traffico stradale (OUMin) e integrazione dell'ordinanza sulle strade nazionali (OSN)**
- **Emanazione delle istruzioni relative all'archeologia e alla paleontologia dell'Ufficio federale delle strade (USTRA)**

Spiegazioni

Introduzione

Nella costruzione di strade nazionali risulta spesso difficile distinguere tra i compiti (speciali) della Confederazione secondo l'articolo 1 lettera a della legge federale del 1° luglio 1966 sulla protezione della natura e del paesaggio (LPN; RS *451*) e i compiti (ordinari) dei Cantoni secondo l'articolo 78 della Costituzione federale (Cost.; RS *101*), soprattutto nel settore dell'archeologia (e della paleontologia).

L'esperienza maturata dall'USTRA negli ultimi anni dimostra che i Cantoni interpretano in modo molto diverso i compiti loro attribuiti in questo settore nel contesto della costruzione di strade nazionali. Ciò è dovuto in generale allo sviluppo e alla semplificazione dei metodi di prospezione e analisi, ma anche alle diverse filosofie di lavoro in campo archeologico/paleontologico adottate dai Cantoni.

Dall'introduzione della nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC) il 1° gennaio 2008, la costruzione delle strade nazionali non è più un compito comune. Con la nuova regolamentazione la costruzione, la sistemazione, la manutenzione e l'esercizio delle strade nazionali compete esclusivamente alla Confederazione. In tal modo vi sono maggiori possibilità di attuare una prassi uniforme.

Il presente progetto ha lo scopo di introdurre migliori basi legali nel settore della costruzione di strade nazionali per permettere alla Confederazione di adempiere in modo omogeneo ai propri compiti secondo la LPN in generale e in materia di archeologia/paleontologia in particolare. In questo modo sarà possibile garantire una maggiore sicurezza in termini di diritto e di pianificazione sia per i Cantoni che per la Confederazione.

A tal fine è necessario modificare l'articolo 3 dell'ordinanza del 7 novembre 2007 concernente l'utilizzazione dell'imposta sugli oli minerali a destinazione vincolata nel traffico stradale (OUMin; RS *725.116.21*) e integrare l'ordinanza del 7 novembre 2007 sulle strade nazionali (OSN; RS *725.111*) con i nuovi articoli 7*a* e 12 capoverso 1 lettera n.

Per il settore particolare dell'archeologia/paleontologia l'USTRA intende emanare le istruzioni «Procedura in caso di rinvenimento di reperti archeologici e paleontologici durante la costruzione di strade nazionali» in linea con le menzionate modifiche delle ordinanze e a loro integrazione.

Come risultato delle nuove disposizioni, da un lato, i costi potranno fondarsi su una base legale solida ed essere maggiormente controllabili e, dall'altro, il rapporto costi/utilità risulterà ottimizzato.

A. In generale

1. Esposizione del problema

La protezione della natura e del paesaggio è essenzialmente una competenza originaria ed esclusiva dei Cantoni (art. 78 Cost.), che quindi sono responsabili per questo compito.

Nella costruzione di strade nazionali, la protezione della natura e del paesaggio (incluse archeologia e paleontologia) spetta però anche alla Confederazione (art. 2 LPN).

Tuttavia, è quasi impossibile stabilire in modo generale e astratto il contenuto e la portata degli obblighi della Confederazione in questo contesto. Tali obblighi dipendono piuttosto dal valore dell'oggetto da proteggere, ma anche dall'importanza della struttura pubblica responsabile dell'intervento e quindi da una ponderazione degli interessi nel caso concreto, che tiene conto anche del principio della proporzionalità.

Partendo da tali presupposti è stato messo in dubbio che l'articolo 3 OUMin disponga ancora oggi di una base legale sufficiente. Tale disposizione integra infatti il contenuto di un decreto federale del 1961 e cerca di distinguere i compiti della Confederazione da quelli dei Cantoni per quanto riguarda gli scavi archeologici nell'ambito della costruzione di strade nazionali. Per chiarire la questione, l'USTRA ha richiesto una perizia legale[1]. Gli esperti incaricati sono giunti alla conclusione che non esiste alcuna legge formale da cui sia possibile evincere una base legale per questo articolo.

Nel quadro dell'attività comune di Confederazione e Cantoni, la competenza specialistica nel settore dell'archeologia/paleontologia era dei Cantoni. L'USTRA non disponeva, invece, di alcuna competenza specialistica propria nel campo della protezione della natura e del paesaggio.

Il 1° febbraio 1960 l'allora competente Dipartimento federale dell'interno ha conferito alla *Schweizerische Gesellschaft für Ur- und Frühgeschichte* (Società svizzera di preistoria e di archeologia oggi Archeologia svizzera) l'incarico di istituire l'*Archäologische Zentralstelle für den Nationalstrassenbau* (Servizio archeologico centrale per la costruzione di strade nazionali, AZN), la cui commissione di vigilanza (AAZN) ha in passato fornito preziosi impulsi e giudizi specialistici. Poiché, però, nell'AAZN sono rappresentati soprattutto i servizi archeologici cantonali, questa commissione risulta poco idonea a svolgere funzioni di vigilanza (indipendenti) per l'USTRA.

Finora i compiti relativi al settore dell'archeologia e della paleontologia sono stati perlopiù espletati al di fuori delle procedure per i progetti di strade nazionali, disciplinate con precisione dal diritto federale. Questa prassi non ha dato buoni risultati. Soprattutto l'esame di impatto ambientale mette a disposizione strumenti che permetterebbero di inserire l'archeologia e la paleontologia nelle procedure regolamentate.

Questi strumenti già esistenti dovranno essere utilizzati per i progetti futuri.

2. Tratti essenziali delle modifiche

Dal nuovo tenore dell'articolo 3 OUMin si evince soltanto che, per quanto riguarda il diritto delle strade nazionali, le spese per l'adempimento dei compiti previsti dall'articolo 3 LPN vanno considerate come costi di costruzione e sistemazione, a precisazione dell'articolo 30 della legge federale del 22 marzo 1985 concernente l'utilizzazione dell'imposta sugli oli minerali a destinazione vincolata e della tassa per l'utilizzazione delle strade nazionali (LUMin; RS *725.116.2*).

In tal modo si rinuncia a distinguere materialmente a livello di ordinanza tra i compiti della Confederazione e quelli dei Cantoni, poiché non sussiste una base legale sufficiente a tal fine e una delimitazione adeguata può essere effettuata più facilmente nell'ambito di una ponderazione degli interessi tenendo conto delle circostanze concrete del singolo caso.

[1] Dr. Karl Ludwig Fahrländer (avvocato), Ursula Boos (lic.phil. I, lic. iur, avvocato): «Archäologie und Paläontologie als Aufgaben des Nationalstrassenbaus» (Archeologia e paleontologia come compiti della costruzione di strade nazionali); Berna, 15 maggio 2009.

Con l'introduzione del nuovo articolo 7*a* (Misure secondo l'articolo 3 LPN), nella OSN vengono create le condizioni necessarie per inserire l'adempimento dei compiti della Confederazione secondo l'articolo 3 LPN nelle procedure ordinarie previste dal diritto delle strade nazionali e, per le misure che rientrano nell'ambito di competenza dei Cantoni (come p. es. gli scavi archeologici), far approvare la partecipazione ai costi da parte della Confederazione nell'ambito del progetto esecutivo.

Il disegno prevede inoltre che le misure da adottare, nonché la partecipazione ai costi da parte della Confederazione siano concordate essenzialmente tra la Confederazione e i Cantoni competenti. Soltanto se non si raggiunge un accordo è il DATEC a decidere in merito alla partecipazione della Confederazione ai costi dei lavori dei Cantoni.

Ora sono disciplinate anche le modalità per un trattamento quanto più tempestivo possibile dei reperti archeologici rinvenuti casualmente durante la fase di costruzione, cosa che nella prassi si verifica regolarmente.

Le istruzioni dell'USTRA relative all'archeologia e alla paleontologia attuano le nuove disposizioni dell'OUMin e dell'OSN per detto settore. Stabiliscono le misure organizzative necessarie a tal fine in seno all'USTRA e disciplinano i dettagli per inserire i compiti previsti dall'articolo 3 LPN nei lavori ordinari di progettazione ed esecuzione per la costruzione di strade nazionali, nonché le modalità per calcolare la chiave di ripartizione dei costi tra la Confederazione e i Cantoni.

3. Ripercussioni finanziarie e conseguenze sull'effettivo del personale per la Confederazione

Con il nuovo progetto sarà possibile controllare meglio i costi e quindi garantire che alla costruzione di strade nazionali siano addossati effettivamente soltanto i costi a suo carico relativi alla protezione della natura e del paesaggio e soprattutto all'archeologia/paleontologia. Per quest'ultimo settore, in seno all'USTRA è stato inoltre creato un servizio specializzato, già coperto in termini di personale. A parte questo nuovo posto già approvato, non vi saranno costi supplementari per la Confederazione.

4. Ripercussioni sull'economia

Non si prevedono ripercussioni economiche aggiuntive dovute alla precisazione proposta della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni nell'adempimento degli obblighi stabiliti dall'articolo 3 LPN nell'ambito della costruzione di strade nazionali.

5. Rapporto con il diritto internazionale e il diritto europeo

La Convenzione europea per la salvaguardia del patrimonio archeologico (Convenzione di Malta; RS *0.440.5*) è entrata in vigore per la Svizzera il 28 settembre 1996. Non essendo direttamente applicabile, deve essere attuata tramite il diritto interno.

Le disposizioni proposte delle ordinanze e le istruzioni dell'USTRA sono in linea con la Convenzione.

B. Commento ai singoli articoli

1. Ordinanze

Articolo 3 OUMin

Rispetto alla normativa precedente, la disposizione rinuncia a stabilire materialmente una distinzione tra i compiti della Confederazione e quelli dei Cantoni. In tal modo tiene conto del fatto che una delimitazione adeguata di tali compiti richiede una ponderazione degli interessi, che va effettuata nel singolo caso sulla base delle circostanze concrete.

Sebbene l'archeologia e la paleontologia siano in primo piano, l'articolo si riferisce ai compiti di protezione della natura e del paesaggio, a precisazione dell'articolo 28 LUMin. In tal modo si garantisce che anche altre eventuali spese per l'adempimento dei compiti connessi alla costruzione di strade nazionali (p. es. quelle relative alla protezione del paesaggio o dei monumenti) siano considerate come costi di costruzione e sistemazione e vengano di conseguenza computate nei costi di progetto.

Articolo 7*a* OSN

I capoversi 1 e 2 stabiliscono che i compiti della Confederazione per la protezione di beni secondo l'articolo 3 LPN vanno espletati nell'ambito della procedura ordinaria di approvazione della pianificazione (rapporto concernente l'impatto sull'ambiente ecc.). Di norma le misure per l'adempimento dei compiti della Confederazione sono approvate con il progetto esecutivo.

Le misure edilizie (p. es. la realizzazione di un ponte per proteggere i reperti archeologici) sono poi attuate nell'ambito del progetto. L'USTRA, in quanto committente della costruzione, è responsabile di questo compito e se ne assume tutti i costi.

Tuttavia, nella misura in cui per l'attuazione delle misure invece della Confederazione è competente il Cantone (come p. es. per gli scavi archeologici), i costi sono inizialmente a carico di quest'ultimo. Ovviamente, in virtù delle sue originarie competenze esclusive in questo ambito e a prescindere dagli obblighi della Confederazione secondo l'articolo 3 LPN, il Cantone è libero di decidere quali eventuali ulteriori misure e lavori intende ordinare e attuare in concreto.

La partecipazione ai costi da parte della Confederazione si limita, però, alle misure e alle spese necessarie per l'adempimento dei suoi compiti secondo l'articolo 3 LPN. Su questa base il DATEC, in quanto autorità che approva la pianificazione, stabilisce la partecipazione della Confederazione ai costi dei Cantoni.

Capoverso 3: una volta approvato il progetto, le modalità di attuazione e la partecipazione definitiva ai costi da parte della Confederazione vanno stabilite nell'ambito di una convenzione sulle prestazioni tra il Cantone competente e l'USTRA.

Capoverso 4: se durante l'esecuzione dei lavori si rendono necessarie misure non previste, che quindi non potevano essere preventivate e tenute in considerazione nella procedura di approvazione del progetto (p. es. in caso di reperti archeologici rinvenuti casualmente), la loro attuazione e la partecipazione ai costi da parte della Confederazione vanno essenzialmente stabilite in una convenzione sulle prestazioni tra il Cantone competente e l'USTRA.

Il capoverso 5 disciplina il caso in cui non venga stipulata una convenzione sulle prestazioni. In tali circostanze il DATEC emana una decisione (impugnabile), che stabilisce la partecipazione della Confederazione ai costi del Cantone competente.

I lavori devono essere obbligatoriamente coordinati con i lavori di costruzione eventualmente già in corso. Il capoverso 6 attribuisce all'USTRA la competenza per il coordinamento.

Articolo 12 capoverso 1 lettera n OSN

Con questa integrazione si garantisce che i piani di protezione e scavo per i luoghi in cui sono stati rinvenuti reperti archeologici e paleontologici facciano parte del progetto esecutivo per le strade nazionali e siano approvati nel suo contesto non appena risultino necessari.

2. Istruzioni archeologia/paleontologia dell'USTRA

Disposizioni generali (art. 1 – 4)

Le istruzioni fanno riferimento soprattutto all'articolo 7*a* OSN. Si applicano alla costruzione di nuovi impianti, alla sistemazione di quelli esistenti e, per analogia, anche al completamento della rete.

Le istruzioni sottolineano volutamente che la ricerca di testimonianze archeologiche e paleontologiche e il trattamento di reperti sono oggetto della procedura ordinaria di pianificazione per la costruzione di strade nazionali. Le questioni archeologiche e paleontologiche che dovessero emergere vanno trattate soprattutto nell'ambito degli esami di impatto ambientale relativi alle varie fasi del piano di sistemazione e progettazione, indicando dove devono essere eseguiti gli scavi o le altre misure di protezione se i reperti, conosciuti o presunti che siano, non possono essere mantenuti intatti.

I reperti rinvenuti casualmente possono essere trattati senza che sia necessaria un'autorizzazione nell'ambito del progetto esecutivo. Se non è possibile stipulare una convenzione sulle prestazioni per il loro trattamento, il DATEC è autorizzato a emanare le necessarie decisioni.

Gli scavi devono limitarsi alle aree permanentemente o temporaneamente necessarie per la costruzione di strade nazionali, devono essere eseguiti secondo le più aggiornate conoscenze scientifiche e presentati in un rapporto scientifico (relazione finale).

Tutti i lavori che esulano da quanto descritto non fanno invece parte del progetto di costruzione di strade nazionali. Questo vale anche per l'eventuale conservazione a lungo termine, la custodia o la presentazione dei reperti.

Organizzazione (art. 5 e 6)

Finora l'USTRA non disponeva di competenze archeologiche proprie. La commissione di vigilanza AAZN, istituita nel 1961, è riuscita a colmare in parte queste lacune sul piano specialistico. Anche per via della sua composizione (soprattutto rappresentanti dei servizi archeologici cantonali), la commissione non è però idonea a svolgere funzioni di vigilanza. Per questo l'AAZN va abolita e sostituita con un servizio specializzato archeologia/paleontologia integrato nella struttura organizzativa dell'USTRA. Il servizio specializzato tratta tutte le questioni archeologiche nella rispettiva fase di progettazione ed esecuzione. A tal fine può ricorrere ad altri esperti.

Il servizio specializzato dell'USTRA non assumerà né sostituirà compiti e competenze spettanti ad altri Uffici o commissioni federali. Nell'ambito della procedura di approvazione dei piani, ad esempio, continuerà a essere consultato l'Ufficio federale della cultura (UFC), conformemente all'articolo 62a LOGA.

Il programma degli scavi, per cui sono competenti i Cantoni, non è regolamentato nel quadro della decisione di approvazione dei piani. Nella misura in cui gli scavi sono finanziati dalla Confederazione, di norma l'USTRA stipula con i servizi cantonali competenti una convenzione sulle prestazioni, che tra l'altro deve prevedere un «*reporting*» dettagliato e permettere un controllo efficace dei costi.

Questo vale anche per i reperti rinvenuti casualmente che devono essere trattati e per i quali non si sono potute approvare misure nell'ambito del progetto esecutivo. Fa parte dei compiti del servizio specializzato preparare l'emanazione delle decisioni da adottare secondo l'articolo 7*a* capoverso 5 OSN quando non si riesce a stipulare una convenzione sulle prestazioni relativa all'esecuzione di lavori ordinari di scavo o al trattamento di reperti rinvenuti casualmente.

Va attribuita particolare importanza al rapporto tra l'USTRA (servizio specializzato) e i servizi cantonali. La direttiva presuppone una (indispensabile) stretta collaborazione con i servizi cantonali. Ciò vale per tutte le fasi di progettazione, ma soprattutto per la fase di costruzione ed esecuzione. In questo contesto non va messo in discussione il diritto relativo agli scavi scientifici esistente in alcuni Cantoni. Con le istruzioni si mira piuttosto a garantire un'intensa cooperazione con i Cantoni.

Progettazione (art. 7 – 11)

Queste disposizioni disciplinano in dettaglio i compiti del servizio specializzato durante le fasi del piano di sistemazione e progettazione. La base legale è costituita dalle fasi della pianificazione integrate nella legislazione sulle strade nazionali.

Tenendo particolarmente conto della collaborazione con i servizi cantonali, vengono stabiliti i compiti del servizio specializzato per le singole fasi del piano di sistemazione e progettazione. I rapporti concernenti l'impatto ambientale, che devono essere redatti per le singole fasi di pianificazione, e i relativi esami fungono da punto di riferimento formale per i lavori da eseguire.

Esecuzione (art. 12 – 16)

Le convenzioni sulle prestazioni costituiscono la base per l'esecuzione dei lavori di scavo, sempre che non risulti necessario emanare una decisione. Le convenzioni disciplinano l'organizzazione degli scavi, indicando la direzione degli scavi e i responsabili per la loro valutazione. Sono oggetto delle convenzioni anche la procedura (istituzionalizzata) di rapporto e il controllo dei costi.

In caso di rinvenimento casuale di reperti archeologici, la convenzione sulle prestazioni sostituisce di norma anche l'autorizzazione dei lavori di scavo nell'ambito del progetto esecutivo. Per il resto, la direttiva definisce il limite temporale dei lavori sul campo e di scavo, fissa le modalità per la loro valutazione e stabilisce i criteri per il rimborso del conto finale per gli scavi e l'indagine.

Disposizioni finali (art. 17 e 18)

Con l'approvazione della relazione relativa agli scavi da parte del servizio specializzato si conclude formalmente l'adempimento dei compiti dell'USTRA nell'ambito della costruzione di strade nazionali.