

Rapporto esplicativo

sulla revisione totale della legge federale per la protezione dei
beni culturali in caso di conflitto armato (RS 520.3)

Compendio

Gli obiettivi della presente revisione totale della legge federale per la protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato (LPBC, RS 520.3) sono in particolare l'estensione del campo d'applicazione della legge a misure di prevenzione e gestione dei danni correlati a catastrofi e situazioni d'emergenza, l'applicazione del Secondo Protocollo relativo alla Convenzione dell'Aia del 1954 per la protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato (Secondo Protocollo) e l'attuazione di modifiche derivanti dalla revisione di diverse leggi federali.

Situazione iniziale

La LPBC è stata creata, come recita il suo titolo, per proteggere i beni culturali in caso di conflitto armato. La protezione dei beni culturali era intesa come «un compito di carattere nazionale e un contributo alla difesa spirituale del paese»¹.

In seguito al mutato quadro dei pericoli, le catastrofi e le situazioni d'emergenza sono nel frattempo diventate le principali minacce. Sono di conseguenza cambiate anche le esigenze dei Cantoni e dei Comuni. Se la Convenzione dell'Aia per la protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato (Convenzione dell'Aia) e quindi la LPBC erano ancora influenzate dal ricordo delle massicce distruzioni perpetrate in particolare durante la Seconda guerra mondiale e la Guerra fredda, gli eventi più recenti dimostrano che è necessario estendere il campo d'applicazione della LPBC alla protezione dei beni culturali in vista di catastrofi e situazioni d'emergenza. Il campo d'applicazione della LPBC sarà pertanto adeguato.

Contenuto del progetto

Con la presente revisione totale si intende tenere conto soprattutto delle modifiche della legislazione svizzera derivanti da diverse revisioni e recepire le disposizioni del Secondo Protocollo nella legislazione svizzera.

Visto il quadro dei pericoli e delle minacce si tratta inoltre di estendere il campo d'applicazione attuale (misure di prevenzione e di gestione dei danni causati da conflitti armati) alle misure di prevenzione e gestione dei danni causati da catastrofi e situazioni d'emergenza naturali o antropiche.

¹ FF 1966 I 133, p. 134

Indice

Compendio	2
1 Tratti essenziali del progetto	4
1.1 Situazione iniziale	4
1.2 Concetto normativo	5
1.3 Intervento parlamentare	5
1.4 Punti principali della revisione	6
2 Commento ai singoli articoli	6
3 Conseguenze finanziarie e per il personale	17
3.1 Conseguenze per la Confederazione	17
3.2 Conseguenze per i Cantoni	17

Rapporto esplicativo

1 Trattati essenziali del progetto

1.1 Situazione iniziale

L'attuale legge federale per la protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato (LPBC; RS 520.3)² risale al 1966. Negli ultimi decenni la legislazione nazionale e internazionale è però evoluta e ha in parte subito sostanziali modifiche. Si tratta innanzi tutto di integrare nella LPBC il Secondo Protocollo del 26 marzo 1999 relativo alla Convenzione dell'Aia del 14 maggio 1954 per la protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato (detto qui di seguito Secondo Protocollo, RS 0.520.33)³. S'impone quindi una revisione totale. Insieme alla LPBC è necessario sottoporre a revisione anche l'ordinanza sulla protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato (OPBC; RS 520.31) e le rispettive prescrizioni⁴.

In seguito al mutato quadro dei pericoli, le catastrofi e le situazioni d'emergenza sono nel frattempo diventate le principali minacce. Sono di conseguenza cambiate anche le esigenze dei Cantoni e dei Comuni. Se la Convenzione dell'Aia per la protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato (Convenzione dell'Aia, RS 0.520.3)⁵ e quindi la LPBC erano ancora influenzate dal ricordo delle massicce distruzioni perpetrate in particolare durante la Seconda guerra mondiale e la Guerra fredda, gli eventi più recenti dimostrano che è necessario estendere il campo d'applicazione della LPBC alla protezione dei culturali in caso di catastrofi e situazioni d'emergenza.

A livello internazionale non esistono normative specifiche vincolanti per la Svizzera per proteggere i beni culturali dai sinistri che si verificano in tempo di pace. Occorre quindi colmare questa lacuna. Con la presente revisione della LPBC si tratta di creare normative a livello federale, ad esempio per contrassegnare i beni culturali in tempo di pace, per l'istruzione del personale delle istituzioni culturali d'importanza nazionale, per la collaborazione tra le organizzazioni partner della protezione della popolazione coinvolte e per i preparativi volti a limitare le conseguenze di catastrofi e situazioni d'emergenza. Ciò presuppone tuttavia un'estensione dell'attuale campo d'applicazione della LPBC (misure di prevenzione e gestione dei danni causati da

² Per agevolare la lettura, qui di seguito viene utilizzata l'abbreviazione LPBC.

³ Conclusa all'Aia il 26 marzo 1999 e approvata dall'Assemblea federale il 19 marzo 2004, strumento di ratifica svizzero depositato il 19 luglio 2004, entrata in vigore per la Svizzera il 9 ottobre 2004. Per agevolare la lettura, qui di seguito viene utilizzata l'abbreviazione Secondo Protocollo.

⁴ Prescrizioni del DFGP del 15 marzo 1989 concernenti la carta d'identità del personale della PBC, Prescrizioni del Dipartimento federale di giustizia e polizia del 15 marzo 1989 concernenti l'apposizione dello scudo dei beni culturali, Prescrizioni del 4 aprile 1995 dell'Ufficio federale della protezione civile concernenti la costruzione di rifugi per beni culturali, Prescrizioni del 7 agosto 2009 dell'UFPP per la realizzazione, la manipolazione, il trattamento e lo stoccaggio di microfilm nel settore della PBC, Prescrizioni dell'8 agosto 2011 del DDPS sulla concessione di sussidi federali per l'allestimento della documentazione e delle copie di sicurezza nel settore della PBC.

⁵ Conclusa all'Aia il 14 maggio 1954; approvata dall'Assemblea federale il 15 marzo 1962; strumento di ratifica svizzero depositato il 15 maggio 1962; entrata in vigore per la Svizzera il 15 agosto 1962

conflitti armati) a misure efficienti di prevenzione e gestione dei danni causati da catastrofi e situazioni d'emergenza naturali o antropiche (detta qui di seguito estensione tematica). Tenuto conto di tutte le circostanze (cfr. n. 1.2), l'estensione tematica è possibile sulla base dell'articolo 61 capoverso 2 della Costituzione federale (Cost., RS 101). È quindi considerata costituzionale.

Un eventuale conflitto armato non può tuttavia essere escluso sul lungo termine.

1.2 Concetto normativo

Nell'ambito dell'elaborazione del concetto normativo, l'Ufficio federale della protezione della popolazione (UFPP) ha esaminato in particolare i punti seguenti: la costituzionalità dell'estensione tematica, il recepimento di normative di diritto internazionale (in particolare quelle del Secondo Protocollo) nel diritto interno, le modifiche di altre leggi federali e le basi legali in materia di protezione dei beni culturali di altri Paesi.

In relazione al primo punto si è posta la domanda in che misura l'estensione tematica fosse possibile nel quadro della vigente Costituzione federale, soprattutto in considerazione della sovranità culturale dei Cantoni ai sensi dell'articolo 69 Cost. La protezione dei beni culturali fa parte della protezione civile. I compiti principali della protezione civile sono definiti nell'articolo 61 capoversi 1 e 2 Cost. La protezione civile può di conseguenza essere impiegata sia in caso di conflitto armato (art. 61 cpv. 1 Cost.), sia in caso di catastrofi e situazioni d'emergenza (art. 61 cpv. 2 Cost.). In origine questi due compiti principali erano considerati equivalenti ma, visto il quadro attuale dei pericoli e delle minacce, l'articolo 61 capoverso 2 Cost. è diventato prioritario. L'estensione tematica del settore della protezione dei beni culturali risponde ai bisogni attuali ed è quindi ragionevole. In questo contesto è stata però verificata anche una possibile limitazione della sovranità culturale dei Cantoni secondo l'articolo 69 capoverso 1 Cost. Dal momento che l'estensione tematica deve consentire solo la protezione dei beni culturali in caso di catastrofi e situazioni d'emergenza, la sostanza della sovranità culturale non viene limitata dal previsto adeguamento del campo d'applicazione. L'estensione tematica è pertanto possibile in base all'articolo 61 capoverso 2 Cost. ed è quindi costituzionale.

Nel concetto normativo sono state menzionate anche le tematiche della Convenzione dell'Aia non ancora recepite (necessità militare, occupazione, misure militari, trasporto, applicazione della Convenzione dell'Aia in caso di occupazione). Nell'ambito della stesura del testo di legge si è però deciso che queste norme sono direttamente applicabili (self-executing) e che il loro contenuto non debba essere integrato anche nel diritto interno.

1.3 Intervento parlamentare

Il 17 dicembre 2010 il consigliere nazionale Geri Müller ha presentato la mozione «Proteggere i beni culturali in tempo di pace» (10.4150 – Mozione). Secondo il testo depositato, il Consiglio federale è stato incaricato 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 protezione dei nostri beni culturali contro le conse-

guenze di sinistri di qualsiasi natura. Nella motivazione l'autore della mozione ha inoltre precisato che oggi il nostro patrimonio culturale è minacciato soprattutto da incendi, danni provocati dall'acqua, movimenti tellurici e altri sinistri. Egli ha criticato il fatto che la protezione dei beni culturali (PBC) fosse ancora limitata all'eventualità di conflitti armati e ha chiesto un adeguamento del suo campo d'applicazione.

Nell'ottobre del 2010 l'UFPP ha iniziato i lavori di revisione della LPBC. Nel suo parere del 23 febbraio 2011, il Consiglio federale ha ritenuto la revisione lo strumento adeguato per realizzare gli adeguamenti richiesti e non ha visto la necessità di provvedimenti più estesi. Ha quindi proposto al Parlamento di respingere la mozione.⁶ Finora non è ancora stata trattata nel plenum.

1.4 Punti principali della revisione

Oltre all'estensione tematica, l'avamprogetto di legge federale sulla protezione dei beni culturali (avamprogetto di LPBC) mira soprattutto a tenere conto delle modifiche della legislazione svizzera derivanti da diverse revisioni, in particolare quelle della Costituzione e della legge federale sulla protezione della popolazione e sulla protezione civile (LPPC, RS 520.1) e a recepire le disposizioni del Secondo Protocollo nella legislazione svizzera. Si tratta in particolare di disciplinare la «protezione rafforzata» e il «deposito protetto» (noto a livello internazionale anche come «safe haven») e di adeguare la nozione di «tutela» alla definizione del Secondo Protocollo. Inoltre, il personale di istituzioni culturali che possiedono beni culturali mobili d'importanza nazionale potrà beneficiare dell'istruzione offerta dall'UFPP.

2 Commento ai singoli articoli

Titolo della legge

Il titolo della legge è completato per tenere conto dell'estensione tematica. Oltre ai conflitti armati, ora menziona anche le catastrofi e le situazioni d'emergenza.

Si rinuncia a un titolo abbreviato, ma per motivi pratici l'abbreviazione «LPBC» diventa ufficiale.

Ingresso

Il Secondo Protocollo viene menzionato nell'ingresso poiché è recepito nella legge. In seguito alla revisione del 1999 della Cost., l'avamprogetto di LPBC si basa ora sull'articolo 61 capoversi 1 e 2 Cost. L'ingresso subisce inoltre modifiche formali.

Sezione 1: Disposizioni generali

Art. 1 Oggetto

Finora i beni culturali erano protetti in caso di conflitto armato. Con l'estensione tematica vengono protetti anche in caso di catastrofi e situazioni d'emergenza. La protezione dei beni culturali fa parte della protezione civile. I compiti principali

⁶ Testo di Curia Vista

della protezione civile sono definiti nell'articolo 61 capoversi 1 e 2 Cost. La protezione civile può pertanto essere impiegata sia in caso di conflitto armato (art. 61 cpv. 1 Cost.), sia in caso di catastrofi e situazioni d'emergenza (art. 61 cpv. 2 Cost.). In origine i due compiti principali menzionati erano considerati equivalenti ma, visto il quadro attuale dei pericoli e delle minacce, l'articolo 61 capoverso 2 Cost è diventato prioritario. L'estensione tematica del settore della protezione della popolazione risponde ai bisogni attuali ed è quindi ragionevole. In questo contesto è stata però verificata anche una possibile limitazione della sovranità culturale dei Cantoni giusta l'articolo 69 capoverso 1 Cost. Dal momento che l'estensione tematica deve consentire solo la protezione dei beni culturali in caso di catastrofi e situazioni d'emergenza, la sostanza della sovranità culturale non viene limitata dal previsto adeguamento del campo d'applicazione. L'estensione tematica è pertanto possibile in base all'articolo 61 capoverso 2 Cost. ed è quindi costituzionale.

Sono considerati conflitti armati, ai sensi della presente legge, le guerre dichiarate, gli altri conflitti armati fra due o più Stati e i conflitti armati senza carattere internazionale.

Per catastrofe s'intende un evento le cui conseguenze superano le risorse di personale e materiale della comunità colpita richiedendo un aiuto esterno. Può essere un sinistro di origine naturale o antropica oppure un grave incidente. È determinante che le sue conseguenze superino le previste risorse di personale e materiale della comunità colpita. In Svizzera le catastrofi naturali comprendono in particolare i terremoti, le tempeste, le alluvioni, le valanghe, la siccità e gli incendi boschivi.⁷ Tra le catastrofi antropiche rientrano ad esempio i grandi incendi (per es. l'incendio del Ponte della Cappella di Lucerna).

Una situazione d'emergenza è per contro una situazione risultante da uno sviluppo o un evento che non si può gestire con le procedure ordinarie poiché supera le risorse di personale e materiale della comunità colpita. La situazione d'emergenza può derivare, secondo la sua definizione, da un'evoluzione sociale o da un evento tecnologico. A differenza della catastrofe, la situazione d'emergenza è pertanto un evento in evoluzione.

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

Lett. b: nel campo d'applicazione della presente legge sussistono, conformemente alla Cost., competenze sia per la Confederazione, sia per i Cantoni. L'avamprogetto di LPBC deve quindi disciplinare anche la collaborazione tra Confederazione e Cantoni. Gli articoli 3 e seguenti disciplinano i compiti e la collaborazione nel settore della protezione dei beni culturali in caso di conflitti, catastrofi e situazioni d'emergenza.

Art. 2 Definizioni

Lett. a: ai sensi dell'articolo 1 lettera a della Convenzione dell'Aia, 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, come i monumenti archi-

⁷ cfr. Rapporto del Consiglio federale all'Assemblea federale sulla politica di sicurezza in Svizzera del 23 giugno 2010, p. 12
<http://www.vbs.admin.ch/internet/vbs/it/home/documentation/bases/sicherheit.parsys.43895.downloadList.16675.DownloadFile.tmp/sipolbi.pdf>

tettonici, artistici o storici, religiosi o laici, i siti archeologici, gli insiemi di costruzioni presentanti, come tali, 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 dei beni qui definiti.

Gli edifici sono, ai sensi dell'articolo 1 lettera b della Convenzione dell'Aia, edifici destinati principalmente ed effettivamente a custodire 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 custodire, in caso di conflitto armato, i beni culturali definiti nella lettera a.

I luoghi sono, ai sensi dell'articolo 1 lettera c della Convenzione dell'Aia, luoghi in cui è accentrata una quantità considerevole di beni culturali mobili o immobili, detti «centri monumentali».

Lett. b: i rifugi per beni culturali ai sensi della presente legge servono alla custodia protetta dei pezzi più pregiati di una collezione o di un archivio d'importanza nazionale. Per la loro progettazione e costruzione si dovrebbe tenere conto soprattutto della carta aggiornata dei pericoli del Cantone.

Lett. c: un deposito protetto ai sensi della presente legge a livello internazionale è anche detto «safe haven». Si tratta di un luogo sicuro per la custodia temporanea di beni culturali mobili che sono parte del patrimonio culturale di uno Stato e che sono gravemente minacciati nel loro Stato proprietario o possessore. Tali beni culturali possono, alle condizioni menzionate, essere custoditi in sicurezza e per una durata limitata in Svizzera. Lo Stato possessore è esplicitamente menzionato visto che ai sensi di questa legge uno Stato senza governo non avrebbe la possibilità di beneficiare di un deposito protetto.

Il luogo di custodia e i beni culturali sono gestiti da specialisti riconosciuti del Museo nazionale svizzero. È necessaria una stretta collaborazione tra l'UFPP e tutti gli organi federali coinvolti (per es. il servizio per il trasferimento dei beni culturali dell'Ufficio federale della cultura, la Direzione generale delle dogane, il Museo nazionale svizzero, il servizio per le normative sugli immobili dell'Ufficio federale delle costruzioni e della logistica o il Servizio federale di sicurezza dell'Ufficio federale di polizia). Nel caso specifico si tratta di una custodia provvisoria a titolo fiduciario ai sensi dell'articolo 14 della legge federale sul trasferimento internazionale dei beni culturali (LTBC, RS 444.1).

Sezione 2: Compiti e collaborazione nel settore della protezione dei beni culturali

Art. 3 Compiti della Confederazione

Questi compiti incombono a diversi organi federali, per es. all'Ufficio federale della cultura (UFC), all'Ufficio federale delle costruzioni e della logistica (UFCL), all'Amministrazione federale delle dogane (AFD) o all'UFPP.

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

Cpv. 2: il coordinamento comprende ad esempio misure preparatorie per l'inventario dei beni culturali d'importanza nazionale e regionale (Inventario PBC) secondo

l'articolo 4 lettera d o per l'intermediazione di specialisti della protezione dei beni culturali.

Cpv. 3: si tratta di contatti con gli uffici cantonali della protezione dei beni culturali (uffici PBC), gli uffici cantonali dei monumenti storici e dell'archeologia o le associazioni specializzate, ma anche con l'Organizzazione delle Nazioni Unite per la formazione, la scienza e la cultura (UNESCO) o con enti stranieri. Questi contatti favoriscono una buona collaborazione e uno scambio continuo di conoscenze.

Cpv. 4: questo capoverso corrisponde sostanzialmente all'attuale articolo 5 capoverso 2. La novità consiste nel fatto che la Confederazione potrà prescrivere anche misure obbligatorie per garantire l'esecuzione del Secondo Protocollo.

Cpv. 5: le categorie corrispondono a quelle menzionate nel vigente articolo 2 OPBC. Esse sono state applicate anche nell'ambito dell'ultima revisione dell'Inventario PBC del 2009. Il Consiglio federale stabilisce ora anche i criteri per la classificazione dei beni culturali in diverse categorie.

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

Secondo l'articolo 5 del Secondo Protocollo occorre designare le autorità competenti per la tutela dei beni culturali. A livello federale tale autorità è la Sezione PBC dell'UFPP. Una descrizione dei compiti dell'UFPP si rivela utile per delimitare le competenze tra l'UFPP, quale autorità responsabile della tutela dei beni culturali, e la Confederazione ai sensi dell'articolo 3. I compiti menzionati alle lettere *a-g* non costituiscono un'estensione dei compiti attuali dell'UFPP.

Lett. b: l'UFPP assiste le autorità cantonali in particolare nella preparazione e nell'esecuzione dei provvedimenti di loro competenza. Secondo l'articolo 5 capoverso 3, i Cantoni allestiscono ad esempio riproduzioni fotografiche di sicurezza. L'UFPP si procura, sulla base della lettera c, copie di tali riproduzioni e le conserva nell'archivio federale dei microfilm a Heimiswil.

Lett. c: i terzi ai sensi della presente legge sono in particolare le associazioni specializzate e professionali, la popolazione e l'esercito.

Lett. d: l'Inventario PBC non costituisce un elenco esaustivo dei monumenti, bensì un elenco dei beni culturali d'importanza nazionale e regionale che rientrano nel campo d'applicazione della presente legge.

Lett. e: la gestione del sistema di informazione geografica (SIG) secondo la lettera e comprende in particolare il rilevamento, l'aggiornamento e la gestione dei geodati di base ai sensi dell'articolo 9 della legge federale sulla geoinformazione (LGI, RS 510.62). L'UFPP gestisce il SIG in collaborazione con swisstopo.

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

Lett. g: sulla base dell'articolo 39 capoverso 2 LPPC, la Confederazione istruisce i quadri superiori della protezione civile. Garantisce così l'uniformità dell'istruzione specialistica del personale della protezione dei beni culturali.

Lett. h: in caso di bisogno da parte delle istituzioni culturali, l'UFPP potrà istruire anche altro personale specializzato. Si tratta in particolare del personale delle istituzioni culturali che custodiscono beni culturali mobili d'importanza nazionale. Le istituzioni culturali sono principalmente musei, archivi, biblioteche e luoghi in cui vengono custodite collezioni archeologiche. Per questa istruzione il Consiglio federale può prevedere esigenze minime per il personale delle istituzioni culturali.

Art. 5 Compiti dei Cantoni

Cpv. 1: conformemente all'articolo 5 del Secondo Protocollo si precisa anche qui che i Cantoni designano un ufficio competente per la tutela dei beni culturali. Il contenuto di questo capoverso corrisponde in parte all'attuale articolo 4 capoverso 1. Analogamente all'articolo 4 è stata aggiunta anche qui la precisazione «per la tutela dei beni culturali». L'ufficio competente per la tutela dei beni culturali designato dal Cantone assiste e consiglia le istituzioni culturali.

Cpv. 2: secondo l'articolo 3 capoverso 5, il Consiglio federale disciplina la classificazione dei beni culturali in categorie e stabilisce i relativi criteri. Spetta ai Cantoni rilevare i beni culturali situati sul loro territorio che devono essere protetti in caso di conflitto armato, di catastrofe o di situazione d'emergenza. Sulla base di questi elenchi cantonali, l'UFPP allestisce un Inventario PBC secondo l'articolo 4 lettera d. Questo capoverso corrisponde in parte all'attuale articolo 4 capoverso 2, secondo il quale i Cantoni designano già oggi i beni culturali situati sul proprio territorio.

Cpv. 3: le documentazioni di sicurezza sono documenti di ogni genere come originali e copie di piani di costruzione, disegni, fotografie, rilievi fotogrammetrici con i risultati della valutazione stereoscopica, descrizioni dei materiali, storie della costruzione di edifici e riproduzioni fotografiche di tali documenti, che permettono di restaurare o ricostruire un bene culturale immobile danneggiato o almeno di tramandare una documentazione ai posteri.

Le riproduzioni fotografiche di sicurezza (dette anche microfilm) sono fotografie di testi manoscritti o stampati, disegni, figure e altri oggetti di superficie piana quali erbari e simili. Per motivi di risparmio di costi e di spazio esse vengono di regola realizzate nella massima riduzione consentita e generalmente utilizzate solo quando l'originale non è più disponibile.⁸

Cpv. 4: la pianificazione di misure urgenti per garantire la protezione dei beni culturali contro i rischi d'incendio o di crollo degli edifici è una delle misure di tutela menzionate nell'articolo 5 del Secondo Protocollo.

Cpv. 5: 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 edili destinate a proteggere tali beni.

Cpv. 6: i Cantoni devono istruire, come finora, gli specialisti in protezione dei beni culturali della protezione civile.

Sezione 3: Misure per la protezione dei beni culturali

Art. 6

Cpv. 1: in base all'articolo 3 della Convenzione dell'Aia, la Svizzera è già tenuta a predisporre in tempo di pace la «tutela» dei beni culturali situati sul suo territorio contro gli effetti prevedibili di un conflitto armato, prendendo tutte le misure che considera appropriate. La Convenzione dell'Aia non precisa però quali sono le misure appropriate. Soltanto l'articolo 5 del Secondo Protocollo ne menziona alcune. Secondo l'articolo 6 queste misure dovranno essere adottate non solo in vista di un conflitto armato, ma anche in previsione di catastrofi e situazioni d'emergenza.

⁸ FF 1966 I 133, p. 140

In base all'articolo 4 capoverso 1 della Convenzione dell'Aia, la Svizzera è inoltre già tenuta a rispettare i beni culturali situati sul suo territorio o su quello degli altri Stati contraenti. Secondo l'articolo 4 capoverso 2 della Convenzione dell'Aia non è ammessa alcuna deroga agli obblighi definiti nell'articolo 4 capoverso 1 della Convenzione, sempre che non sia imposta da una necessità militare. L'articolo 6 del Secondo Protocollo definisce le circostanze in cui può essere invocata una deroga in base a una necessità militare imperativa ai sensi dell'articolo 4 capoverso 2 della Convenzione dell'Aia.

Cpv. 2: per prevenire o attenuare gli effetti dannosi di un conflitto armato, una catastrofe o una situazione d'emergenza sui beni culturali sono appropriate soprattutto le seguenti misure civili di carattere organizzativo o materiale:

- allestimento di inventari: a livello nazionale, per es. l'Inventario PBC, o a livello di istituzioni nell'ambito dell'inventariazione di singoli oggetti di collezioni, per es. cataloghi di biblioteche.

- Documentazione delle conoscenze sui beni culturali tramite collezioni di documentazioni di sicurezza e di riproduzioni fotografiche di sicurezza (dette anche microfilm): accanto alle misure edili, è uno dei provvedimenti più importanti che devono essere adottati per tramandare il patrimonio culturale. Gli uffici che secondo le disposizioni cantonali sono responsabili delle misure di protezione devono disporre l'allestimento di documentazioni di sicurezza per i beni culturali particolarmente degni di protezione.⁹

- Pianificazione di misure urgenti per garantire la protezione dei beni contro i rischi d'incendio o di crollo degli edifici: queste misure implicano aspetti sia concettuali che pratici. Comprendono misure preparatorie, come per es. un inventario dei beni culturali mobili, un piano d'evacuazione, un concetto o un piano d'intervento, che devono essere possibilmente elaborate dai pompieri, dalla protezione civile, dalla polizia e da altri specialisti. In caso d'evento tali misure permettono di agire in modo rapido e coordinato con personale sufficientemente istruito e con materiale di imballaggio e di trasporto appropriato durante l'evacuazione e il successivo deposito dei beni culturali mobili. Questi lavori concettuali dovrebbero inoltre permettere di individuare i punti deboli degli edifici, in modo da poter adottare misure di protezione contro gli incendi ed eventuali misure preparatorie per prevenire il loro crollo.

Un inventario e una documentazione di sicurezza di un oggetto permettono la tutela, la ricostruzione o il rifacimento del bene culturale in caso di danneggiamento. Le misure urgenti concernono pertanto l'organizzazione (per es. piano d'evacuazione, concetto e piano d'intervento, documentazione di sicurezza, rifugi per beni culturali, depositi d'emergenza e celle frigorifere), il materiale (per es. materiale d'imballaggio, possibilità di trasporto) e il personale (per es. personale sufficientemente istruito).

- Preparativi per il trasferimento dei beni culturali mobili: comprendono tra l'altro un inventario dei beni culturali mobili, personale sufficientemente qualificato o istruito (per es. della protezione civile) per la preparazione del trasferimento, del trasporto e della successiva presa in consegna e tutela degli oggetti, una quantità sufficiente di materiale di imballaggio (per es. casse) e di mezzi di trasporto e un nuovo luogo di custodia (ossia un nuovo deposito).

⁹ FF 1966 I 133, p. 140 s.

- Protezione *in situ* adeguata: comprende tra l'altro l'elaborazione e l'attuazione di concetti per la protezione da furti, vandalismi o catastrofi naturali.
- Designazione di autorità e uffici responsabili della tutela dei beni culturali: ogni Cantone designa un ufficio responsabile della PBC.

Sezione 4: Categorie di protezione

Secondo l'articolo 3 capoverso 5 il Consiglio federale disciplina la classificazione dei beni culturali in categorie e stabilisce i relativi criteri. Come finora è prevista una classificazione in beni culturali d'importanza nazionale, regionale e locale. Soltanto per i beni culturali d'importanza nazionale si può richiedere la protezione speciale secondo l'articolo 7 e la protezione rafforzata secondo l'articolo 8.

Art. 7 Protezione speciale

La protezione speciale secondo gli articoli 8-11 della Convenzione dell'Aia è un sistema di protezione per i beni culturali in caso di conflitto armato. Può essere collocato sotto protezione speciale un numero ristretto di depositi protetti destinati a preservare, in caso di conflitto armato, beni culturali mobili di centri monumentali e di altri beni culturali immobili di massima importanza. Pertanto si possono collocare sotto protezione speciale solo i beni culturali d'importanza nazionale.

Cpv. 1 e 2: la competenza per la procedura preliminare (procedura interna all'amministrazione) spetta all'UFPP. In presenza di una proposta definitiva di iscrizione di beni culturali nel «Registro internazionale dei beni culturali sotto protezione speciale» dell'UNESCO, il Consiglio federale dirige la procedura e inoltra all'UNESCO la domanda per l'ottenimento della protezione speciale. La protezione speciale è accordata mediante l'iscrizione nel «Registro internazionale dei beni culturali sotto 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 (PR). La PR è stata introdotta per colmare le lacune del sistema di protezione speciale (quali la condizione, difficile da rispettare, di una distanza sufficiente da grandi centri industriali o da importanti obiettivi militari).¹⁰ La PR sostituisce la protezione speciale, ma solo tra gli Stati firmatari del Secondo Protocollo.¹¹ Ne consegue che entrambi i sistemi di protezione devono essere inseriti nell'avamprogetto di LPBC. Secondo l'articolo 10 del Secondo Protocollo, un bene culturale può essere collocato sotto protezione rafforzata se soddisfa le tre condizioni seguenti: in primo luogo deve trattarsi di un patrimonio culturale che riveste una grande importanza per l'umanità, in secondo luogo deve essere protetto da misure interne, giuridiche e amministrative adeguate e in terzo luogo non

¹⁰ Messaggio concernente il Secondo Protocollo del 26 marzo 1999 relativo alla Convenzione dell'Aia del 1954 per la protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato del 20 agosto 2003, FF **2003** 5299, p. 5308

¹¹ Messaggio concernente il Secondo Protocollo del 26 marzo 1999 relativo alla Convenzione dell'Aia del 1954 per la protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato del 20 agosto 2003, FF **2003** 5299, p. 5305

può essere utilizzato per scopi militari o per proteggere siti militari (la Parte sotto il cui controllo si trova, lo deve confermare in una dichiarazione). Giusta l'articolo 12 del Secondo Protocollo le Parti coinvolte in un conflitto garantiscono l'immunità dei beni culturali collocati 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.

Cpv. 1 e 2: la competenza per la procedura preliminare (procedura interna all'amministrazione) spetta all'UFPP. Il Consiglio federale presenta poi la candidatura all'UNESCO in nome della Confederazione Svizzera e in collaborazione con il Cantone interessato. 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» disciplinano la procedura per la candidatura.

Sezione 5: Contrassegno «scudo dei beni culturali»

Art. 9 Contrassegno

Cpv. 1: corrisponde nel contenuto all'articolo 16 della Convenzione dell'Aia. L'immagine dello scudo consente un'identificazione inequivocabile del contrassegno.

Cpv. 2: nelle direttive emanate dal Consiglio federale sono stabilite norme grafiche e tecniche precise per l'aspetto degli scudi e la loro apposizione ai beni culturali. In questo modo si garantisce che i beni culturali siano contrassegnati in modo uniforme in tutta la Svizzera. La Confederazione può eventualmente fornire gli scudi agli uffici cantonali.

Art. 10 Uso del contrassegno

Cpv. 1: corrisponde sostanzialmente al vigente articolo 20 capoverso 3 OPBC.

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

Cpv. 3: visto che unicamente beni culturali d'importanza nazionale possono essere collocati sotto protezione rafforzata, questi devono essere contrassegnati con almeno uno scudo. Fino a oggi non è ancora stato definito un contrassegno specifico per i beni sotto protezione rafforzata.

Cpv. 4: l'articolo 17 della Convenzione dell'Aia disciplina l'uso del contrassegno e stabilisce in particolare le circostanze in cui può essere apposto un solo contrassegno semplice oppure esso deve essere ripetuto tre volte.

Art. 11 Apposizione del contrassegno

Cpv. 1: corrisponde in parte al vigente articolo 20 capoverso 1 OPBC. I beni culturali d'importanza nazionale sono contrassegnati con un singolo scudo (cfr. articolo 10 capoverso 1), quelli sotto protezione speciale con uno scudo ripetuto tre volte (cfr. articolo 10 capoverso 2).

Il Consiglio federale può quindi disporre l'apposizione dei contrassegni in caso di chiamata in servizio dell'esercito o della protezione civile in vista di un conflitto armato.

Cpv. 2: l'articolo 6 della Convenzione dell'Aia lascia l'apposizione dei contrassegni sui beni culturali alla discrezione delle Parti. Secondo la Convenzione, un'apposizione permanente dello scudo, non in relazione a un conflitto armato, ossia in tempo di pace, è possibile. La decisione di contrassegnare i beni culturali già in tempo di pace spetterà d'ora in poi ai Cantoni. Questa decisione deve essere adottata tenendo conto del rischio di possibili scavi illegali in siti archeologici o di furti a collezioni. In particolare occorre osservare le direttive giusta l'articolo 9 capoverso 2.

Sezione 6: Deposito protetto

Art. 12

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

Cpv. 1: secondo l'articolo 3 lettera c il deposito protetto è un luogo sicuro che la Confederazione mette a disposizione per la custodia temporanea 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. Secondo l'articolo 12 capoverso 1 la custodia temporanea a titolo fiduciario è possibile unicamente sotto l'egida dell'UNESCO. Il deposito protetto e i beni culturali sono gestiti da specialisti riconosciuti del Museo nazionale svizzero. È necessaria una stretta collaborazione tra l'UFPP e tutti gli organi federali coinvolti (per es. il servizio per il trasferimento dei beni culturali dell'Ufficio federale della cultura, la Direzione generale delle dogane, il Museo nazionale svizzero, il servizio per le normative sugli immobili dell'Ufficio federale delle costruzioni e della logistica o il Servizio federale di sicurezza dell'Ufficio federale di polizia).

Se, in applicazione dell'articolo 12, beni culturali mobili che sono parte del patrimonio culturale di uno Stato vengono trasferiti in Svizzera per una custodia temporanea in un deposito protetto, la loro importazione sottostà al regime doganale e fiscale. Tenendo conto che tali beni non vengono immessi sul mercato o utilizzati per altri scopi (eccetto quelli menzionati all'articolo 12 capoverso 2 lettera g) in Svizzera, sarebbe però opportuno agevolare l'importazione per evitare oneri amministrativi inutili. Una soluzione pratica potrebbe essere quella di prevedere una procedura semplificata di deposito doganale secondo gli articoli 50 e seguenti della legge sulle dogane (LD, RS 631.0). Concretamente il Museo nazionale svizzero potrebbe ad esempio custodire questi beni culturali in un deposito doganale aperto. L'AFD garantirebbe procedure amministrative semplificate per questo deposito doganale.

Cpv. 2: si tratta di una norma di delega che conferisce al Consiglio federale la competenza esclusiva per la conclusione di simili trattati internazionali. I trattati conclusi dal Consiglio federale sulla base di una norma di delega non sottostanno al referendum facoltativo in materia di trattati internazionali (cfr. articolo 141 lettera d Cost.). L'oggetto e la portata della norma di delega devono quindi essere formulati con la massima precisione possibile.

Sezione 7: Finanziamento

Art. 13 Assunzione dei costi

La LPBC non contiene ulteriori disposizioni relative al finanziamento. Secondo l'attuale articolo 23 capoverso 1 in combinato disposto con l'articolo 24, oggi la Confederazione accorda sussidi annui ai Cantoni per i costi d'allestimento di documentazioni di sicurezza e di riproduzioni fotografiche di sicurezza (finora art. 10 e 11; ora art. 5 cpv. 3). Nel messaggio del 19 dicembre 2012 concernente la legge federale sul pacchetto di consolidamento e di verifica dei compiti 2014 (LPCon 2014; FF 2013 727) il Consiglio federale chiede però la soppressione di questi sussidi federali e l'abrogazione del vigente articolo 24 (FF 2013 727, p. 804 ss.). Di conseguenza anche l'avamprogetto di LPBC non contiene più disposizioni in merito. In base alla legge vigente la Confederazione non accorda sussidi per altre misure di protezione. I sussidi federali per misure edili (finora art. 23 cpv. 3) vengono accordati sulla base della LPPC. Visto che il fabbisogno di rifugi per beni culturali è in gran parte coperto, dal 1° gennaio 2013 la Confederazione assume ancora solo 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 e i costi per l'equipaggiamento dei rifugi per beni culturali degli archivi cantonali (art. 71 cpv. 2^{bis} LPPC).

Sezione 8: Disposizioni penali

Art. 14 Abuso del contrassegno

Questo articolo corrisponde nel contenuto all'attuale articolo 27.

Art. 15 Abuso del contrassegno per scopi commerciali

Questo articolo corrisponde nel contenuto all'attuale articolo 28.

Cpv. 1 e 2: l'importo massimo delle multe non è mai stato modificato dalla promulgazione della legge vigente. Viene pertanto adeguato per tenere conto del rincaro cumulato.

Art. 16 Perturbamento dell'esecuzione delle misure di protezione

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

Cpv. 2: viene adeguato il quadro penale.

Art. 17 Perseguimento penale in virtù di altre leggi

Sono riservate in particolare le disposizioni del Codice penale svizzero (CP; RS 311.0) e del Codice penale militare (CPM; RS 321.0).

Art. 18 Perseguimento penale

Questo articolo corrisponde nel contenuto all'attuale articolo 30.

Sezione 9: Disposizioni finali

Art. 19, art. 20 e art. 22

Corrispondono alle disposizioni finali usuali.

Art. 21 Diritto previgente: modifica

Il nuovo capoverso 5 da aggiungere nell'articolo 46 della LPPC corrisponde sostanzialmente all'attuale articolo 15. L'articolo 46 LPPC contiene già diverse disposizioni sull'obbligo di costruire. Secondo il suo capoverso 4 i Cantoni possono obbligare i proprietari e i possessori di beni culturali mobili e immobili d'importanza nazionale a adottare o tollerare misure edilizie destinate a proteggere tali beni.

Conformemente a questa sistematica e per evitare ridondanze, l'articolo 46 viene completato con il capoverso 5.

3.1 Conseguenze per la Confederazione

Le modifiche previste dal presente avamprogetto di LPBC non comportano ripercussioni per il personale della Confederazione.

Nel messaggio del 19 dicembre 2012 concernente la legge federale sul pacchetto di consolidamento e di verifica dei compiti 2014 (LPCon 2014; FF 2013 727) il Consiglio federale chiede di sopprimere i sussidi federali di 0,7 milioni l'anno per le documentazioni di sicurezza e le riproduzioni fotografiche di sicurezza (cfr. commento all'art. 13). Il Parlamento delibererà in merito alla LPCon 2014 probabilmente nella sessione primaverile 2013.

Le modifiche previste dal presente avamprogetto di LPBC non comportano ripercussioni per il personale dei Cantoni.