

**Messaggio  
concernente il versamento di un sussidio  
al Museo internazionale della Croce Rossa  
e della Mezzaluna Rossa (MICR) per gli anni 1992 e  
1993**

del 19 febbraio 1992

---

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, un disegno di decreto federale concernente il versamento di un sussidio annuo di 1,1 milioni di franchi per gli anni 1992 e 1993 al Museo internazionale della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa (MICR), onde permetterne la continuazione delle attività fino all'entrata in vigore di una base legale formale per un ulteriore sostegno.

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

19 febbraio 1992

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Felber

Il cancelliere della Confederazione, Couchepin

---

## Compendio

*Il Museo internazionale della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa è una fondazione di diritto privato sotto la vigilanza della Confederazione. Istituito da un ex delegato del Comitato internazionale della Croce Rossa (CICR), il Museo dovrebbe divenire un centro volto a concretare idee, immagini e simboli capaci di stimolare la fantasia del visitatore e di appellarsi alla sua coscienza. Lo scopo è di mostrare alla gioventù l'importanza dell'impegno umanitario, di motivarla o di indurla a impegnarsi in suo favore, di diffondere il movimento e di ottenere appoggi, di avere un luogo di commemorazione e di ricerca storica, di conservare la documentazione e il materiale visivo, di creare una banca specializzata di dati e infine di fornire una testimonianza della tradizione umanitaria di Ginevra, della Svizzera e della comunità internazionale.*

*Nell'ambito della sua politica estera, il Consiglio federale, a testimonianza dell'impegno costante della Svizzera nel settore dell'aiuto umanitario, ritiene indispensabile portare un aiuto al Museo, viste le difficoltà finanziarie in cui versa. Una sua chiusura avrebbe conseguenze molto negative non soltanto per Ginevra e il CICR, ma anche per la nostra politica estera, segnatamente per l'impegno a favore del diritto internazionale umanitario, al quale il Museo dà un solido contributo.*

*Il Consiglio federale propone quindi di concedere al Museo un sussidio annuo di 1,1 milioni di franchi per il 1992 e 1993, onde consentirgli di continuare l'esercizio fino all'entrata in vigore di una base giuridica formale intesa a sostenerlo ulteriormente. Alla fine di questo periodo, si riesaminerà la situazione. I contributi verranno versati a condizione che il Canton Ginevra e il CICR partecipino al salvataggio del Museo.*

# Messaggio

## 1 Introduzione

### 11 Situazione attuale

Inaugurato il 26 ottobre 1988 in presenza del presidente della Confederazione Otto Stich, il Museo internazionale della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa (MICR) ha la sua sede nel cuore della Ginevra internazionale, non solo in senso geografico, sulla collina centrale dove ha sede di Comitato internazionale della Croce Rossa (CICR), bensì anche per la sua vocazione di sensibilizzare l'opinione pubblica. È in una certa misura il simbolo del contributo umanitario della Svizzera al mondo.

Il Museo dipende dal sostegno finanziario pubblico. La sua chiusura provocherebbe ripercussioni negative non soltanto per Ginevra e per il CICR, bensì anche per la politica estera della Svizzera, segnatamente per l'impegno a favore del diritto umanitario internazionale al quale contribuisce in modo essenziale.

### 12 Concezione del Museo

Istituito da un ex delegato del CICR come fondazione di diritto privato sotto la vigilanza della Confederazione, il Museo non ha soltanto la funzione di commemorare, bensì anche di propugnare idee, immagini e simboli che stimolino la fantasia del visitatore e si appellino alla sua coscienza. La concezione si basa su diversi principi museologici, quali l'organizzazione cronologica, la presentazione di elementi autentici tramite oggetti e immagini e l'impiego di tecniche audiovisive.

Esso suggerisce al visitatore di percorrere, in 11 tappe, 125 anni segnati da avvenimenti drammatici. Questo itinerario ha i seguenti scopi:

- educativo, suscitando nella gioventù l'impegno umanitario;
- propagandistico, facendo conoscere la Croce Rossa a un vasto pubblico e ottenendo appoggi;
- conservativo, favorendo l'istituzione di un centro commemorativo, di ricerca storica e di documentazione viva e una banca specializzata di dati;
- attestativo, testimoniando il passato umanitario di Ginevra, della Svizzera e della comunità internazionale.

Il Museo, inoltre, informa e favorisce scambi e può anche ospitare esposizioni temporanee su temi umanitari. La sua raccolta di circa 7000 fotografie e di 1000 cartelloni potrebbe essere resa accessibile al pubblico come banca di dati.

Il Museo, che vuole essere uno spazio aperto, ha organizzato diverse manifestazioni che suscitano un interesse crescente: i «Mardis du Musée» permettono l'incontro con personalità note per i loro ideali e il loro impegno umanitari; in estate, nell'atrio, concertisti si prestano gratuitamente per esecuzioni a volte sponsorizzate; l'auditorio può essere adibito, in affitto, a seminari.

Anche il volontariato e il mecenatismo caratterizzano l'istituzione nel senso voluto dai fondatori. Dalla sua creazione, circa 50 volontari ricevono i visitatori, fungono da guida, vendono, amministrano e conservano permettendo considerevoli risparmi sui costi d'esercizio. Anche per la costruzione dell'edificio si è fatto ricorso a mecenati. Tra questi, ditte private hanno avuto la soddisfazione di vedere il proprio nome proiettato in caratteri luminosi sulle pareti interne.

### **13 Previsioni finanziarie non avveratesi**

All'apertura del Museo, tutti i costi di costruzione (24 719 mio di fr.) erano già coperti da contributi pubblici (4,5 mio versati dal Canton Ginevra, 2,55 dalla Confederazione, il resto da altre istituzioni, segnatamente Stati esteri, per un totale di 12 660 mio di franchi) e da interessi e depositi bancari.

Per finanziarne il funzionamento, i fondatori contavano sulla vendita dei biglietti e sul sostegno di mecenati. Le loro previsioni in merito, segnatamente per quanto riguarda l'attrattiva del Museo e la generosità dei privati, non si sono avverate. Dopo sei mesi fu chiaro che il Museo non era finanziariamente autosufficiente e che era necessario sollecitare l'aiuto dello Stato.

Sin dall'inizio, i visitatori sono stati soltanto 40 000 all'anno in luogo dei 150 000 previsti. Si può spiegare in due modi la discrepanza tra le previsioni troppo ottimistiche e la realtà: l'esperienza insegna che un museo impiega parecchi anni per affermarsi ed estendere il suo raggio d'influenza. A prescindere da questo, il MICR, nonostante una campagna pubblicitaria originale, non è riuscito a inserirsi nel programma di visite guidate della città. Per il resto, il Museo si rivolge, per sua natura, non alle grandi masse, bensì a un pubblico colto e sensibile che sicuramente a Ginevra è scarso.

Vi sono state difficoltà anche nel reperire donazioni da privati: le imprese, in effetti, preferiscono finanziare una costruzione più che le spese d'esercizio, poco adatte per essere sfruttate a fini pubblicitari. I costi amministrativi in effetti sono modesti e possono quindi difficilmente essere sfruttati in questo senso.

### **14 Difficoltà finanziarie**

Gli introiti insufficienti e le poche donazioni private hanno comportato, come già detto, difficoltà finanziarie. L'anno contabile 1990 è terminato con un eccedenza di costi (0,736 mio), benché la direzione avesse allestito un preventivo minimo (meno di 1,056 mio), che aveva considerato adeguato a far sopravvivere l'istituzione e a migliorarne l'attrattiva.

Con il passare dei mesi la situazione finanziaria del Museo, che lavora in perdita, si aggraverà e la sua sorte sarà segnata.

Il salvataggio provvisorio è stato ventilato con la promessa di diversi aiuti finanziari:

- Il Credito svizzero, la «Caisse d'Epargne de la République et Canton de Genève» e il CICR hanno partecipato all'estinzione del debito con 0,45, 0,8 e 1 milioni di franchi, ma ne hanno chiesto la restituzione nel corso del 1991.

- Nel 1990, il CICR aveva già elargito un contributo a fondo perso di 100 000 fr.
- Il Canton Ginevra, nel luglio 1990, ha concesso, per la fase iniziale, un sostegno straordinario di 180 000 fr. derivanti dalle eccedenze dovute al festeggiamento del 175° anniversario della sua entrata nella Confederazione.
- Un credito speciale di 300 000 franchi è stato concesso dal Cantone Ginevra come controprestazione per la concessione dell'entrata gratuita in occasione del 700° della Confederazione; un anticipo di 200 000 franchi è stato autorizzato già il 19 dicembre 1990.
- Da parte nostra abbiamo deciso il 5 febbraio 1991 di mettere a disposizione, per il primo semestre 1991, un prestito non remunerato di 600 000 che abbiamo trasformato in donazione il 17 giugno 1991.

## **15 Risultati del gruppo di lavoro**

Le autorità federali e del Cantone, rese attente dalla direzione del Museo che un sostegno pubblico era assolutamente necessario, nel febbraio 1991 hanno istituito un gruppo di lavoro incaricato di affrontare tre questioni:

- esame della gestione;
- accertamento delle necessità finanziarie a lunga scadenza;
- possibile riduzione delle spese fino alla soluzione del problema.

Il gruppo di lavoro, composto di rappresentanti dell'amministrazione federale (Amministrazione delle finanze, Ufficio della cultura e Direzione delle organizzazioni internazionali), dell'amministrazione cantonale ginevrina e del CICR ha esaminato l'aspetto museologico, finanziario e giuridico. Ha consegnato un rapporto (fine di aprile 1991) che si esprime sia sull'opportunità di conservare l'istituzione, sia sulle condizioni richieste.

## **151 Giustificazione dell'esistenza del Museo**

Tre considerazioni giustificano l'esistenza del Museo e quindi anche il tentativo di salvarlo:

- è una testimonianza eloquente dell'attività umanitaria della Croce Rossa, nata proprio dagli ideali della Croce Rossa a Ginevra;
- è un punto di riferimento per la diffusione e il concretamento e costituisce un motivo di attrattiva per Ginevra e per la Confederazione;
- educa la gioventù presentandole l'importanza dell'impegno umanitario.

## **152 Possibilità di ristrutturazione**

Secondo la valutazione del gruppo di lavoro, la concezione del Museo, che si basa sulla stretta interdipendenza tra architettura e impianti audiovisivi, non lascia quasi adito a trasformazioni che permettano risparmi. Una modificazione dell'impianto o della struttura implicherebbe una nuova concezione che comporterebbe molte spese senza garantire un esercizio più economico e un'attrattiva maggiore.

È però pensabile razionalizzare o ottimizzare tre settori, realizzando un certo risparmio. Si tratterebbe di:

- evitare doppioni tra il centro di documentazione del Museo e quello del CICR, come pure con il suo archivio e con l'attività scientifica dell'istituto Henri Dunant, pure sito in Ginevra;
- far capo esclusivamente a donazioni private per i «Mardis», obiettivo che sarà conseguito nel 1992;
- rendere finanziariamente autosufficiente il bar (obiettivo di lunga scadenza ma già conseguito).

### 153 Costi d'esercizio

Paragonando il Museo ad altre istituzioni svizzere del genere, il gruppo di lavoro ha valutato in 2,5 milioni di franchi, di cui 1 per i salari, le spese ordinarie di esercizio annue. Senza prestazioni a titolo gratuito, le spese per il personale dovrebbero aumentare di 500 000 franchi (8,25 posti).

Siccome gli incassi saranno probabilmente di 250 000-300 000 franchi, occorre un sostegno di 2,2 milioni per permettere un'attività che poggi su solide basi.

### 154 Piano di salvataggio

Nel rapporto finale, il gruppo di lavoro propone di accordare al Museo tre tipi di sussidi:

- un aiuto provvisorio per il 1991, vale a dire fino al momento in cui sarà garantito un sostegno regolare, affinché onori gli impegni correnti e restituisca i mutui;
- un contributo unico di 1 milione di franchi, onde termini l'ultima delle 12 tappe dell'esposizione, vale a dire la parte finale del cammino lungo 125 anni di storia, non presentata a tutt'oggi per ragioni finanziarie, e lanci una nuova campagna pubblicitaria;
- un contributo annuo di 2,2 milioni di franchi, che dovrebbe essere a carico di parecchi servizi, per un esercizio a lunga scadenza e stabile.

Le autorità della Confederazione, del Cantone, della Città di Ginevra e del CICR si sono riunite diverse volte per discutere dette proposte e la ripartizione dei contributi. In seguito, l'aiuto provvisorio è stato garantito dalla Confederazione, mentre la responsabilità finanziaria per l'ultimazione dell'esposizione e per il lancio della campagna pubblicitaria è stata attribuita alla direzione dell'istituzione. Il piano finanziario di salvataggio potrebbe essere il seguente:

Finanziatori	Contributo annuo
Confederazione .....	1,1 milioni di franchi
Cantone .....	0,5 milioni di franchi
CICR .....	0,2 milioni di franchi
Donatori futuri .....	<u>0,4 milioni di franchi</u>
Totale .....	2,2 milioni di franchi

## 16 Decisioni prese

Abbiamo deciso (17 giugno/8 luglio), salvaguardando la vostra competenza in materia di preventivo, di accordare al Museo 1,1 milioni di franchi all'anno dal 1991 al 1994 (totale 4,4 mio) per garantirne la sopravvivenza. Ad eccezione di quello del 1991, il pagamento effettivo dei contributi ha per condizione che anche il Cantone e il CICR, eventualmente la Città, contribuiscano al salvataggio del Museo. Per il 1991, prestiti federali di 600 000 franchi, che erano stati promessi il 5 febbraio 1991 per coprire i costi del 1° semestre 1991, sono stati convertiti in donazione ed è stato concesso un credito di 500 000 franchi. La Delegazione delle finanze ha approvato il contributo del 1991, ma ha dubitato della fondatezza dell'aiuto per gli altri tre anni, soprattutto perché ritiene che manchi una base giuridica sufficiente.

Il CICR si è dichiarato disposto a sobbarcarsi 0,2 milioni all'anno benché i suoi fondi siano anzitutto destinati a interventi sul terreno.

Il Consiglio di Stato di Ginevra si è rifiutato di anticipare un supplemento di 0,4 milioni, sicché occorre trovare una soluzione per questa somma. Il gruppo di lavoro ha così ricevuto l'incarico di mutare la composizione del Consiglio di fondazione, affinché in futuro si tenga conto anche di come finanziare il Museo, si prendano provvedimenti d'esercizio e se ne risanino le finanze. È in effetti indispensabile ridurre allo stretto necessario i costi di gestione. La Confederazione vigilerà rigorosamente sull'osservanza di questa norma, anzitutto in seno al gruppo di lavoro. Con un rappresentante nel Consiglio di fondazione, le sarà possibile influire direttamente sulla gestione dell'istituzione e provvedere, eventualmente, alle necessarie riforme.

Il Consiglio di Stato ginevrino è disposto a contribuire finanziariamente. Ha così sottoposto al Gran Consiglio un disegno di legge che dispone un contributo annuo di 500 000 franchi dal 1991 al 1993, la cui discussione in sede parlamentare è prevista per il primo trimestre 1992. Il rapporto esplicativo sulla legge giustifica la necessità di un impegno finanziario del Cantone come segue:

In un momento in cui è in gioco il suo salvataggio, il MICR deve essere visto da diverse angolazioni:

- come testimonianza dello spirito di Ginevra;
- come testimonianza del contributo svizzero al pianeta;
- come illustrazione del movimento della Croce Rossa;
- come mezzo educativo;
- come istituzione coronata da successo.

In un tempo in cui la Svizzera è più che mai chiamata a partecipare all'evoluzione del mondo, la chiusura del Museo adombrerebbe l'immagine del nostro Paese e costituirebbe una nota stonata rispetto alle nostre vocazioni storiche.

## 2 Partecipazione finanziaria della Confederazione

### 21 Motivazione

Come riferito più sopra (n. 16), riteniamo necessario finanziare il Museo con un contributo annuo di 1,1 milioni di franchi fino al 1994. Condividiamo l'opinione del Consiglio di Stato ginevrino, ritenendo l'aiuto indispensabile, segna-

tamente anche in considerazione della politica estera svizzera. Non si tratta soltanto di aiutare il Museo, ma soprattutto di sottolinearne la funzione informativa a favore della Croce Rossa, testimonianza tangibile del costante impegno umanitario della Svizzera. Ne è prova il fatto che istituzioni come l'Alto Commissariato dell'ONU per i rifugiati (HCR), l'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM), l'Ufficio del Coordinatore dell'ONU per l'aiuto in caso di catastrofi (UNDRO) o anche il CICR (di cui uno dei maggiori finanziatori è la Confederazione) hanno tutte sede a Ginevra.

Degno di nota è anche il ruolo del nostro Paese come depositario della Convenzione di Ginevra del 1949 per la protezione delle vittime dei conflitti armati (con i relativi protocolli aggiuntivi), per la cui applicazione e osservanza su scala mondiale si è sempre molto impegnato. L'attività del Museo intende promuovere questi ideali. Non va dimenticato che proprio questa considerazione ha indotto diversi Stati a contribuire finanziariamente ai lavori di costruzione.

Per onorare il 700° anniversario della Confederazione, ci sembra quasi impensabile chiudere un'istituzione che illustra così bene gli intenti svizzeri. È quindi politicamente molto importante che il nostro Paese non sia responsabile del suo fallimento. Il nostro Paese deve quindi mostrare la propria disponibilità ad aiutare un'istituzione che concreta lo spirito umanitario della Svizzera e di Ginevra.

Il numero dei visitatori negli ultimi anni è di molto aumentato (1989: 37 375/1990: 44 874/1991: ca. 63 000). Non sappiamo però come si metteranno le cose in futuro, benché l'andamento sia confortante. Una partecipazione finanziaria permetterebbe alla Confederazione di entrare nel Consiglio di fondazione e di codeterminare le modalità della gestione e il concretamento dei necessari provvedimenti di risparmio.

Come già detto, la Confederazione si impegnerà affinché si prendano misure drastiche per ridurre i costi d'esercizio. Per il resto, alla fine del previsto periodo sussidiato, la situazione verrà riesaminata per accertare se un ulteriore sostegno sarà indispensabile o se invece il Museo si sarà abbastanza affermato e avrà una notorietà tale da essere autosufficiente. È tuttavia assai probabile che nuovi sussidi saranno necessari. Prevediamo quindi di sottoporvi, entro la fine di quest'anno, un disegno di base legale per i contributi del 1993, che colmi la lacuna attuale.

## **22      Modalità**

In base al rapporto del gruppo di lavoro e alla successiva discussione con il Canton Ginevra e il CICR, proponiamo di garantire la sopravvivenza del Museo facendo assumere alla Confederazione una parte dei costi annui. L'ammontare dell'importo è quello ivi raccomandato. Si tratterebbe di accordare, nel 1992 e 1993, un sostegno di 1,1 milioni di franchi. Il pagamento effettivo dei contributi è legato alla condizione che pure il Cantone e il CICR partecipino al salvataggio (come abbiamo già detto) e che il finanziamento dei costi annui d'esercizio sia completamente assicurato.



### **3            Conseguenze finanziarie e ripercussioni sull'effettivo del personale**

#### **31            Conseguenze finanziarie**

La proposta che vi sottoponiamo implica per la Confederazione oneri di 2,2 milioni di franchi ripartiti tra il 1992 e il 1993, vale a dire 1,1 milioni all'anno, somma accordata nel 1991 come aiuto d'emergenza. Queste spese sono previste nel piano finanziario di legislatura.

#### **32            Ripercussioni sull'effettivo del personale**

Nessuna.

#### **33            Conseguenze per i Cantoni e i Comuni**

Siccome l'esecuzione del presente decreto è di esclusiva competenza della Confederazione, i Cantoni e i Comuni non devono versare nulla. Fa però eccezione il Canton Ginevra: in effetti, unitamente al CICR, è tenuto al sostegno posto come condizione per la prestazione federale.

### **4            Programma di legislatura**

Il sostegno del MICR non è previsto nel programma di legislatura. Si tratta di un nuovo compito urgente, che rientra tuttavia nella politica estera svizzera e degli sforzi a favore dell'internazionalità di Ginevra.

### **5            Basi giuridiche**

#### **51            Costituzionalità e forma giuridica**

Secondo la prassi corrente, la vostra Assemblea (o il nostro Collegio con riguardo per le vostre competenze in materia di preventivo) può autorizzare sussidi unici, basandosi direttamente sulle attribuzioni federali in materia di politica estera, senza dover ricorrere a una speciale base giuridica formale (FF 1990 I 63; 1991 IV 327). Per contributi ricorrenti però, segnatamente per quelli senza limite di tempo o scaglionati su diversi anni, quest'ultima è necessaria. L'unica eccezione è costituita dai contributi volontari a organizzazioni internazionali per i quali è sufficiente l'articolo costituzionale sulla politica estera (FF 1984 I 1164).

Nel presente caso le spese sono ripartite su due anni e occorre prevedere una proroga. Siccome non è un'organizzazione internazionale, il Museo non fa eccezione. Come fondazione di diritto privato, esso è indipendente giuridicamente e finanziariamente dal CICR, nonostante gli stretti rapporti che intercorrono con questa istituzione. In queste circostanze occorre, per un sostegno relativamente lungo, una base giuridica formale, per esempio sotto forma di de-

creto di obbligatorietà generale. Per colmare la lacuna, ve la proporremo con un disegno entro la fine del 1992, basandoci sulla nostra competenza in materia di politica estera. Per dare al Museo la possibilità di continuare la sua attività fino all'entrata in vigore di detto atto, vi domandiamo, viste le sue necessità impellenti, di concedergli contributi di 1,1 milioni di franchi per il 1992 e il 1993 come soluzione transitoria, fondandoci sulla competenza federale nel campo delle relazioni internazionali. Il sussidio è accordato a condizione che il Cantone di Ginevra e il CICR partecipino finanziariamente al salvataggio del Museo.

Il presente decreto federale non poggia su una legge federale.

## **52            Forma giuridica dell'atto**

Giusta l'articolo 8 della legge del 23 marzo 1962 sui rapporti fra i Consigli (RS 171.11), il sostegno deve rivestire la forma di un decreto semplice. La competenza delle vostre Camere in questo campo discende da quella generale in materia di preventivo, ai sensi dell'articolo 85 numero 10 della Costituzione federale. Il decreto non sottostà al referendum.

*Disegno*

**Decreto federale  
sul versamento di un sussidio federale  
al Museo internazionale della Croce Rossa  
e della Mezzaluna Rossa (MICR) per il 1992 e il 1993**

del

---

*L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,*

vista la competenza generale della Confederazione in materia di relazioni con l'estero;

visto il messaggio del Consiglio federale del 19 febbraio 1992<sup>1)</sup>,

*decreta:*

**Art. 1**

<sup>1</sup> La Confederazione Svizzera accorda al Museo internazionale della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa, per il 1992 e il 1993, un sussidio annuo di 1,1 milioni di franchi.

<sup>2</sup> Il sussidio è versato alla condizione che anche il Cantone di Ginevra e il Comitato internazionale della Croce Rossa partecipino al salvataggio del museo e risulti assicurato integralmente il finanziamento dei costi annui d'esercizio.

**Art. 2**

<sup>1</sup> Il presente decreto, che non è di obbligatorietà generale, non sottostà al referendum.

<sup>2</sup> Esso entra retroattivamente in vigore il 1° gennaio 1992 con effetto sino al 31 dicembre 1993.

4827

**Messaggio concernente il versamento di un sussidio al Museo internazionale della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa (MICR) per gli anni 1992 e 1993 del 19 febbraio 1992**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1992
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	11
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	92.021
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	24.03.1992
Date	
Data	
Seite	521-531
Page	
Pagina	
Ref. No	10 116 988

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.