



Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo

UFFICIO LEGISLATIVO

MIBACT-UDCM
LEGISLATIVO
0026478-19/09/2016
CI. 02.01.00/191.1

Al Direttore generale Musei

E, p.c., al Capo di Gabinetto
al Segretario Generale
al Direttore generale Bilancio

LORO SEDI

Oggetto: musei dotati di autonomia speciale - statuti.

L'Ufficio legislativo e il Consigliere giuridico del Ministro, prof. Lorenzo Casini, hanno esaminato i testi degli statuti trasmessi dai 10 musei dotati di autonomia speciale che, ad oggi, hanno provveduto ad elaborare il proprio statuto.

Si tratta, in particolare, dei seguenti istituti: Galleria Borghese, Galleria nazionale di Arte Moderna di Roma, Gallerie Estensi, Galleria Nazionale dell'Umbria, Gallerie dell'Accademia di Venezia, Musei Reali di Torino, Museo Archeologico di Reggio Calabria, Paestum, Palazzo Reale di Genova, Pinacoteca di Brera.

Alla luce di tale esame, appare utile e opportuno, in primo luogo, formulare alcune osservazioni di carattere generale, valide per tutti i documenti trasmessi, e, in secondo luogo, indicare alcune modifiche e/o riformulazioni relative a ciascun testo.

In termini generali, abbiamo potuto apprezzare la elevata qualità dei testi inviati e l'ottimo lavoro svolto dai direttori e dagli organi dei musei, chiamati al difficile e impegnativo compito di costruire, insieme con gli uffici centrali di questa amministrazione, le fondamenta per una importante innovazione nel sistema di regole e di funzionamento degli istituti del Ministero.

Si prega, pertanto, di inviare tali documenti agli uffici interessati, valutando altresì l'opportunità di dividerli anche con i musei che non hanno ancora trasmesso lo statuto.

IL CAPO DELL'UFFICIO

(Cons. Paolo Carpentieri)



Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo

UFFICIO LEGISLATIVO

MUSEI DOTATI DI AUTONOMIA SPECIALE - STATUTI

Questo documento è il risultato dell'esame di 10 statuti elaborati da altrettanti musei dotati di autonomia speciale. Di seguito si riportano una serie di considerazioni, suddivise in due parti: la prima illustra quel che è opportuno vi sia nello statuto; la seconda precisa quello che, in base alla normativa vigente in materia di organizzazione degli uffici del Ministero, nello statuto non dovrebbe esservi.

In via preliminare, occorre ricordare che i musei statali di rilevante interesse nazionale, pur essendo dotati del massimo grado di autonomia prevista per gli Uffici del Ministero, non hanno personalità giuridica e non sono, quindi, enti pubblici. Essi costituiscono articolazioni di questa Amministrazione e, dunque, sono organi dello Stato. Da ciò discende che la loro organizzazione e il loro funzionamento sono regolati, innanzitutto, dalla normativa vigente in materia di amministrazione statale – in questo caso, in particolare, il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 171 del 2014 e il decreto del Ministro 23 dicembre 2014 e successive modificazioni e integrazioni.

1. Con riferimento ai contenuti necessari ed eventuali dello statuto, questo, da una parte, ha il compito di definire e caratterizzare il museo, individuandone la missione istituzionale, descrivendone la storia e le collezioni, contestualizzando la sua azione nel territorio di riferimento; dall'altra parte, lo statuto deve attuare quanto previsto dalle norme generali, declinandolo secondo le specifiche caratteristiche dell'istituto.

Quanto al primo aspetto, si condivide, in particolare, l'impostazione dello statuto dei Musei Reali di Torino, che comprende un preambolo ricostruttivo sulla storia del museo e delle collezioni. Analogamente, assolvono pienamente questa finalità i riferimenti contenuti nello statuto della Galleria Nazionale dell'Umbria. Utile e opportuno è anche il riferimento al contesto territoriale della città e della regione, presente nello statuto di Brera e in quello del Palazzo Reale di Genova.

Lo statuto dovrebbe innanzitutto completare le disposizioni generali, articolando una struttura stabile che, nel rispetto del D.M. 23 dicembre 2014 e secondo le specificità del singolo istituto, garantisca il buon andamento delle attività. Sotto questo profilo, si apprezza, in particolare, lo statuto delle Gallerie estensi, che delinea una articolazione che risulta ben costruita sulle specifiche caratteristiche dell'istituto.

Appare perciò utile e opportuno, anche se non certamente obbligatorio, inserire in statuto le aree principali in cui il museo è articolato, ad esempio adottando una ripartizione in dipartimenti, aree o sezioni, sul modello di quanto avviene nei musei di tutto il mondo e secondo quanto previsto dallo stesso d.m. 23 dicembre 2014.

Fermo restando che sarà l'organigramma adottato dal direttore a definire nel dettaglio struttura e compiti dell'istituzione, lo statuto può ben rappresentare la sede nella quale individuare i settori di attività del museo, sia in termini di macro-funzioni svolte (si pensi



Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo

UFFICIO LEGISLATIVO

alle quattro missioni elencate dalla Raccomandazione UNESCO 2015 in materia di musei, ossia conservazione, ricerca, educazione e comunicazione), sia con riguardo alla specifica configurazione dell'istituto (si pensi, ad esempio, alle biblioteche afferenti a musei autonomi, quali la Braidense a Brera o la Estense alle Gallerie Estensi). In aggiunta, utile può essere inserire in Statuto anche un riferimento alla Carta dei servizi. Rimane fermo che la ripartizione delle dotazioni organiche è stabilita da apposito decreto del Ministro e che la disciplina del personale, ivi compreso l'eventuale riconoscimento di indennità di posizione, è regolata dalla normativa vigente e nel rispetto della contrattazione collettiva.

Lo statuto, inoltre, può senz'altro contenere ulteriori precisazioni sul funzionamento degli organi, che siano ritenute necessarie e utili. Ad esempio, secondo quanto già precisato nel parere di questo Ufficio (prot. n. 9410 del 31 marzo 2016), posto che il Consiglio di amministrazione non deve approvare tutti i contratti stipulati dal direttore, lo statuto potrebbe tuttavia indicare una soglia al di sopra della quale il direttore è tenuto a portare la decisione in sede di organo collegiale.

2. Per quanto attiene, invece, ai contenuti che non debbono essere regolati dallo statuto, nei documenti esaminati sono state operate alcune scelte non sempre opportune e, in taluni casi, anche non pienamente coerenti con le norme di organizzazione del Ministero.

Innanzitutto, va ricordato che lo statuto non dovrebbe riprodurre in modo troppo dettagliato disposizioni di atti di rango superiore (ad esempio, circa la composizione ed il funzionamento degli organi o la disciplina del bilancio). Ciò non solo non appare necessario, in quanto si tratterebbe di una mera riproduzione di norme già esistenti, ma potrebbe determinare problemi di aggiornamento e coordinamento in caso di successive modificazioni o integrazioni delle disposizioni stesse. È evidente, tuttavia, che un richiamo ad alcune previsioni di rango superiore può talora essere utile per assicurare la piena comprensione e leggibilità dello statuto, laddove invece un mero rinvio ad un'altra fonte potrebbe non agevolare la lettura di questi documenti, peraltro destinati alla pubblicazione anche in lingua inglese. Al riguardo, i documenti allegati riportano alcune proposte di snellimento, volte a suggerire un possibile punto di equilibrio tra le due esigenze sopra esposte.

In diversi casi, si riscontra una troppo estesa riproduzione delle disposizioni regolamentari in materia di contabilità. Proprio in merito alla disciplina contabile, peraltro, è opportuno non introdurre in statuto formule o definizioni differenti da quelle indicate dalla normativa vigente: ciò vale, in particolare, per il bilancio e i relativi atti collegati. Su questo punto, ove lo ritenga opportuno, la Direzione generale Bilancio potrà dare ulteriori e più specifiche indicazioni.

In ogni caso, visto che sono stati segnalati alcuni dubbi interpretativi circa le modalità di applicazione ai musei autonomi del D.P.R. n. 240 del 2003, recante il Regolamento concernente il funzionamento amministrativo-contabile e la disciplina del



Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo

UFFICIO LEGISLATIVO

servizio di cassa delle soprintendenze dotate di autonomia gestionale, appare certamente utile invitare i consigli di amministrazione e i collegi dei revisori dei conti dei musei a formulare proposte di modifica della normativa vigente, da inviare alla Direzione generale Musei e a questo Ufficio.

Non è coerente con la natura giuridica dei musei in questione, inoltre, prevedere in statuto nuovi organi o nuove figure organizzative, quali ad esempio quelle di direttore onorario o di vice-direttore. Si ricorda, infatti, che i musei dotati di autonomia speciale sono e restano uffici dirigenziali del Ministero e, dunque, sottostanno al regime generale previsto dalla legislazione in materia di dirigenza e di organizzazione del governo. Questa avvertenza non riguarda, ovviamente, figure già individuate dalla normativa vigente, come il segretario amministrativo, o anche funzionali alla costruzione della articolazione della struttura, come ad esempio i responsabili delle aree previste dal d.m. 23 dicembre 2014 o anche di ipotetici dipartimenti.

Lo statuto, poi, non è strumento destinato a contenere regole di funzionamento dell'attività quotidiana del museo o previsioni di dettaglio sull'organizzazione degli uffici, più opportunamente disciplinate da altri atti, quali l'organigramma o appositi atti di organizzazione.

Allo stesso modo, si ritiene non appropriato, e di dubbia legittimità rispetto alla distribuzione di competenze vigente in questo Ministero, inserire tra le previsioni statutarie elenchi di opere ammesse o escluse dal prestito o sottoposte a particolari trattamenti, o anche prevedere l'adozione di successivi decreti del Ministro relativi al patrimonio o ad altre materie.

Si ricorda, poi, che lo statuto non può attribuire ai direttori o ai consigli di amministrazione dei musei poteri non previsti dalla normativa vigente, come ad esempio quello di costituire società, comitati o associazioni a sostegno al museo. Non è escluso che, in determinati casi e previa verifica con la Direzione generale Musei e questo Ufficio, sia possibile la partecipazione, da parte del direttore, a talune associazioni (ad esempio ben può avvenire che il direttore possa sedere in organi di indirizzo di associazioni quali "amici di..." o simili). Queste ipotesi, però, debbono essere valutate caso per caso e non possono essere genericamente richiamate in sede di statuto. Analoghe considerazioni possono applicarsi, a maggior ragione, rispetto all'inserimento in statuto della possibilità di costituire nuove o ulteriori sedi del museo: è opportuno non prevedere in via generale e astratta questa ipotesi.

Allo stesso modo, non occorre precisare in statuto alcun subentro dei musei rispetto a strutture o uffici già esistenti. Al riguardo, possono applicarsi le generali norme di successione di uffici, come peraltro avvenuto da diversi mesi in tutte le sedi coinvolte dalla riforma del Ministero.

Infine, dal punto di vista redazionale, si suggerisce di non prevedere premesse e di articolare il testo in capi e gli articoli in commi.