

07.075

**Messaggio
sulla legge federale concernente i musei e le collezioni della
Confederazione
(Legge sui musei e le collezioni; LMC)**

del 21 settembre 2007

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, un disegno di legge federale concernente i musei e le collezioni della Confederazione.

Al contempo vi proponiamo di togliere di ruolo il seguente intervento parlamentare:

2002 P 02.3068 Museo nazionale svizzero. Mandato di prestazioni al Museo
svizzero dei trasporti (N 5.6.03, Widmer; S 16.12.03)

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

21 settembre 2007 In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Micheline Calmy-Rey
La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Compendio

Insieme al presente messaggio viene presentato un disegno di legge federale concernente i musei e le collezioni della Confederazione. La nuova legge persegue un duplice obiettivo: in primo luogo vincola i musei e le collezioni della Confederazione a finalità comuni e attribuisce loro un mandato fondamentale unitario; in secondo luogo crea la base giuridica per un Museo nazionale svizzero.

Politica museale della Confederazione

La Confederazione gestisce attualmente 15 musei propri e dispone di numerose collezioni di beni culturali mobili. Fino ad oggi i musei e le collezioni della Confederazione hanno operato sostanzialmente in modo indipendente gli uni dagli altri. Mancano un coordinamento tra i musei e le collezioni della Confederazione e una definizione degli obiettivi che la Confederazione intende raggiungere con i suoi musei e le sue collezioni. La legge federale concernente i musei e le collezioni della Confederazione (legge sui musei e le collezioni; LMC) si propone di cambiare questa situazione vincolando i musei e le collezioni a obiettivi comuni e attribuendo loro un mandato fondamentale unitario. Grazie a questi strumenti il Consiglio federale intende concertare meglio le future attività della Confederazione nel settore museale e fissare la base per una politica museale globale della Confederazione vincolante per tutti i musei e tutte le collezioni della Confederazione.

Museo nazionale svizzero

Oltre alla prima definizione di una politica museale della Confederazione, l'avamprogetto contempla importanti novità strutturali. Il «Gruppo MUSEE SUISSE», esistente finora, composto dal Museo nazionale di Zurigo, dal Castello di Prangins e da altri sei musei, diventerà un istituto di diritto pubblico autonomo e verrà ridimensionato. L'istituto di diritto pubblico, che si chiamerà Museo nazionale svizzero, disporrà di sedi a Zurigo, Prangins e Svitto e di un centro per le collezioni ad Affoltern am Albis. Infine, verranno adeguate agli odierni principi del governo d'impresa la struttura dirigenziale del Museo nazionale svizzero, la sua gestione strategica nonché la vigilanza da parte della Confederazione.

Indice

Compendio	6182
1 Punti essenziali del progetto	6185
1.1 Situazione iniziale	6185
1.1.1 Musei e collezioni della Confederazione	6185
1.1.1.1 L'attuale «Gruppo MUSEE SUISSE»	6185
1.1.1.2 Ulteriori musei e collezioni della Confederazione	6185
1.1.2 Il progetto di autonomia del 2002	6186
1.2 Le possibili soluzioni esaminate	6186
1.3 Il nuovo disciplinamento proposto	6187
1.3.1 Gestione strategica globale dei musei e delle collezioni della Confederazione	6187
1.3.2 Nuovo ordinamento delle sovvenzioni a musei terzi	6187
1.3.3 Museo nazionale svizzero	6188
1.3.3.1 Storia e sfide	6188
1.3.3.2 Mandato e composizione	6188
1.3.3.3 Autonomia	6189
1.3.3.4 Ampliamento della sede storica del Museo nazionale di Zurigo	6190
1.3.4 I rimanenti musei e collezioni della Confederazione	6190
1.3.4.1 I rimanenti musei dell'attuale «Gruppo MUSEE SUISSE»	6190
1.3.4.2 I musei e le collezioni d'arte dell'UFC	6191
1.3.4.3 I musei e le collezioni del Politecnico federale di Zurigo	6192
1.3.4.4 La collezione di militaria del DDPS	6192
1.4 Risultati della procedura preliminare	6192
1.4.1 Procedura di consultazione	6192
1.4.2 Rielaborazione dell'avamprogetto in consultazione	6193
1.5 Diritto comparato e standard internazionali	6194
1.5.1 Diritto comparato	6194
1.5.2 Standard internazionali	6194
1.6 Attuazione	6194
1.7 Concertazione di compiti e finanze	6194
1.8 Trattamento di interventi parlamentari	6195
2 Spiegazione dei singoli articoli	6195
3 Ripercussioni	6207
3.1 Ripercussioni per la Confederazione	6207
3.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni	6208
3.3 Ripercussioni per l'economia	6208
4 Programma di legislatura	6208
5 Aspetti giuridici	6208
5.1 Costituzionalità e legalità	6208
5.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	6209
5.3 Forma dell'atto	6209

5.4 Subordinazione al freno alle spese	6209
5.5 Compatibilità con la legge sui sussidi	6209
5.6 Delega di competenze legislative	6209

Legge federale concernente i musei e le collezioni della Confederazione <i>(Disegno)</i>	6211
--	-------------

Messaggio

1 Puntii essenziali del progetto

1.1 Situazione iniziale

1.1.1 Musei e collezioni della Confederazione

1.1.1.1 L'attuale «Gruppo MUSEE SUISSE»

Sotto il marchio «Gruppo MUSEE SUISSE» opera dal 1998 un accorpamento di otto musei e di un centro delle collezioni tutti appartenenti, in termini organizzativi, all'Amministrazione federale centrale. Ne fanno parte il Museo nazionale di Zurigo (incluso il Centro delle collezioni di Affoltern am Albis), il Castello di Prangins, il Forum della storia svizzera di Svitto e cinque altri musei.

Il Museo nazionale di Zurigo, il Castello di Prangins e il Forum della storia svizzera di Svitto illustrano lo sviluppo storico-culturale della Svizzera, dalla preistoria e protostoria fino al presente, prioritizzando aspetti differenti. I rimanenti cinque musei del «Gruppo MUSEE SUISSE» si concentrano invece su un determinato tema. I contenuti espositivi di questi cinque musei spaziano dalle porcellane e ceramiche svizzere del Settecento (Casa della corporazione «zur Meisen» di Zurigo) passando dalla storia delle dogane (Museo doganale svizzero di Cantine di Gandria) e dell'illuminismo zurighese (Museo Bäregasse di Zurigo) per arrivare agli automi e alle scatole musicali (Museo degli automi musicali di Seewen) e alla residenza abitata per secoli dalla stessa famiglia patrizia bernese (Castello di Wildegg).

Oltre alle sue sedi espositive il gruppo di musei dispone di un centro per le collezioni ubicato ad Affoltern am Albis. Quest'ultimo è addetto alla conservazione, al restauro e al deposito degli oggetti delle collezioni.

1.1.1.2 Ulteriori musei e collezioni della Confederazione

A prescindere dagli otto musei del «Gruppo MUSEE SUISSE» la Confederazione dispone di altri musei e collezioni¹ di beni culturali mobili appartenenti all'Amministrazione federale centrale o decentralizzata.

- All'Ufficio federale della cultura (UFC) sono aggregati il Museo Vela, la Collezione Oskar Reinhart «Am Römerholz», il Museo St. Georgen, la Collezione d'arte della Confederazione, la Fondazione Gottfried Keller, l'Archivio federale dei monumenti storici e il Centro Dürrenmatt Neuchâtel (le ultime due sono unità facenti capo alla Biblioteca nazionale svizzera);
- Il Politecnico federale di Zurigo (PFZ) possiede diverse collezioni scientifiche che conserva, cataloga e rende accessibili a studenti, ricercatori e persone interessate. In termini organizzativi, queste collezioni sono aggregate a varie unità del PFZ. Tra le più note vi sono la Collezione grafica e l'Archivio Thomas Mann;

¹ La distinzione tra museo e collezione non è chiaramente definita. Talvolta i due concetti sono utilizzati senza che sussista una differenza in termini di contenuti. Nel singolo caso l'uso di un concetto piuttosto di un altro ha ragioni storiche.

- Il Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS) amministra una ricca collezione di militaria.

1.1.2 Il progetto di autonomia del 2002

Il 25 novembre 2002 il Consiglio federale aveva sottoposto al Parlamento il messaggio e il disegno di legge federale concernente la Fondazione Museo nazionale svizzero². Il disegno prevedeva di conferire agli otto istituti del «Gruppo MUSEE SUISSE» e al Centro delle collezioni di Affoltern am Albis l'autonomia organizzativa e di farne una fondazione di diritto pubblico con personalità giuridica propria.

Dopo un primo dibattito preliminare del disegno, la Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio degli Stati (CSEC-S) aveva incaricato il DFI di redigere un rapporto supplementare proponendo possibili modelli organizzativi alternativi per il «Gruppo MUSEE SUISSE». Il rapporto del DFI è stato trasmesso alla CSEC-S il 17 marzo 2004. Nel febbraio 2005 la CSEC-S ha deciso di rinviare la decisione di entrare in materia. Successivamente la CSEC-S ha incaricato il DFI di presentarle le basi strategiche e concettuali per una politica dei musei della Confederazione. Il DFI ha adempiuto questo mandato presentando il rapporto sulla politica dei musei della Confederazione (rapporto del DFI) approvato dal Consiglio federale il 2 novembre 2005³. Con decisioni del 15 dicembre 2005 (Consiglio degli Stati) e del 14 marzo 2006 (Consiglio nazionale) il Parlamento ha rinviato il disegno al Consiglio federale perché venisse rimaneggiato.

Il messaggio del 2002 è stato rinviato principalmente per le seguenti ragioni:

- primo, l'assenza di una politica globale della Confederazione in ambito museale e in particolare la mancata integrazione di tutti i musei e le collezioni della Confederazione nel progetto;
- secondo, l'idea guida non sufficientemente esplicita di un Museo nazionale svizzero (in seguito MNS) e la mancanza di un posizionamento e di una delimitazione chiari segnatamente rispetto ai musei cantonali di storia;
- terzo, la composizione del «Gruppo MUSEE SUISSE» considerata fortuita e incoerente dal Parlamento.

Nell'elaborazione del nuovo disegno si è tenuto conto di queste lacune (cfr. n. 1.3).

1.2 Le possibili soluzioni esaminate

L'UFC ha esaminato varie alternative per strutturare i musei e le collezioni della Confederazione. Le possibili soluzioni sono state discusse con esperti del settore museale non appartenenti all'amministrazione nel quadro di due indagini conoscitive. In alternativa al nuovo disciplinamento proposto in questa sede è stata esaminata segnatamente anche la creazione di un istituto di diritto pubblico per tutti i musei e le collezioni dell'UFC e del «Gruppo MUSEE SUISSE». Stando alla maggioranza degli esperti interpellati, un tale istituto globale risulterebbe tuttavia insoddisfacente

² FF 2003 475

³ Il rapporto sui musei del DFI (in tedesco e francese) è scaricabile dal sito dell'UFC (www.bak.admin.ch).

in termini di coerenza, sinergie e profilamento dei singoli musei. È stato anche esaminato e nettamente rigettato il raggruppamento dei musei e delle collezioni della Confederazione in istituti regionali distinti per ogni parte del Paese.

Per quanto riguarda l'organizzazione aziendale interna del previsto MNS e della sua gestione strategica e sorveglianza il progetto riprende i principi definiti dal Consiglio federale nel suo rapporto del 13 settembre 2006 sullo scorporo e la gestione strategica di compiti della Confederazione (rapporto sul governo d'impresa)⁴. Stando al Consiglio federale questi principi dovrebbero essere applicati per tutte le unità amministrative autonome. Per questa ragione si è rinunciato ad esaminare approfonditamente alternative all'impostazione gestionale interna del MNS. Del resto non si sono imposte soluzioni alternative valide nemmeno oggettivamente.

1.3 Il nuovo disciplinamento proposto

1.3.1 Gestione strategica globale dei musei e delle collezioni della Confederazione

Prima d'ora non era mai stata formulata una politica specifica per i musei della Confederazione. A prescindere da qualche rara eccezione, fino ad oggi la Confederazione si è limitata a reagire a iniziative individuali politiche o private piuttosto che agire. Altrettanto inconsistenti sono le attività correnti della Confederazione in ambito museale e collezionistico. In assenza di un mandato fondamentale di livello superiore o di una definizione di obiettivi da parte della Confederazione questi musei e collezioni operano essenzialmente in modo sordinato. Manca, anche in settori determinanti come la politica collezionistica, un procedimento concertato tra i musei e le collezioni della Confederazione da una parte e tra questi e gli attori cantonali e regionali dall'altra.

La legge federale concernente i musei e le collezioni della Confederazione (legge sui musei e le collezioni; LMC) vincolerebbe i musei e le collezioni appartenenti alla Confederazione ad obiettivi comuni e li doterebbe di un mandato fondamentale unitario. Con questi strumenti il Consiglio federale intende concertare meglio le varie attività della Confederazione nel settore museale e fissare le basi per una politica museale globale della Confederazione vincolante per tutti i musei e tutte le collezioni della Confederazione (cfr. art. 2 e 4).

1.3.2 Nuovo ordinamento delle sovvenzioni a musei terzi

Oggi la Confederazione sovvenziona regolarmente otto musei terzi e sporadicamente 55 musei terzi. Le sovvenzioni ammontano a circa 7 milioni di franchi all'anno. I crediti di sovvenzionamento sono ripartiti su quattro dipartimenti federali. Attualmente non esistono né obiettivi definiti né analisi dell'attività di sovvenzionamento della Confederazione in ambito museale. I musei destinatari delle sovvenzioni sono scelti singolarmente e non in applicazione di una strategia globale. Questa situazione è insoddisfacente.

⁴ FF 2006 7545

Gli aiuti finanziari della Confederazione a musei, collezioni e reti di terzi sono disciplinati d'ora in avanti nella legge federale sulla promozione della cultura (legge sulla promozione della cultura; LPCu)⁵. La disposizione contenuta nella legge sulla promozione della cultura mira a una politica di sovvenzionamento che fissa chiare priorità e che convoglia all'UFC le competenze in materia di concessione di aiuti finanziari (fatto salvo l'aiuto finanziario al Museo della Croce Rossa Internazionale e della Mezzaluna Rossa di Ginevra. Considerato lo stretto legame con il Comitato Internazionale della Croce Rossa, questo museo resterà di competenza del Dipartimento federale degli affari esteri).

1.3.3 Museo nazionale svizzero

1.3.3.1 Storia e sfide

La storia del «Gruppo MUSEE SUISSE» e le attuali sfide che si trova ad affrontare sono state descritte dettagliatamente nel messaggio relativo al disegno del 2002 e nel rapporto sui musei del DFI del novembre 2005. Le osservazioni di allora, prevalentemente valide tuttora, possono essere riassunte sommariamente come segue:

Il «Gruppo MUSEE SUISSE», dall'originario MNS istituito nel 1890 all'attuale raggruppamento di otto musei, è evoluto nel tempo e prende origine da singoli nuclei (riconducibili essenzialmente a donazioni e legati). Alla base delle singole decisioni non si trova una politica chiara. Questi presupposti hanno fatto sì che l'attuale raggruppamento di musei risulti carente di una coerenza globale e che appaia tematicamente eterogeneo (cfr. n. 1.1.1.1). Di fronte al ragguardevole e costantemente crescente numero di musei in Svizzera e alla concorrenza dell'industria del tempo libero è indispensabile, per avere successo in futuro, affinare il profilo dell'attuale gruppo di musei e posizionarli meglio all'interno del paesaggio museale svizzero.

Il Consiglio federale propone di ridimensionare l'attuale «Gruppo MUSEE SUISSE», di aggiornare il suo mandato e di trasformarlo in un istituto di diritto pubblico denominato «Museo nazionale svizzero».

1.3.3.2 Mandato e composizione

In Svizzera esistono numerosi musei di storia. Trattandosi di musei cantonali, hanno solitamente un'impostazione locale, regionale o eventualmente interregionale. Questi musei si concentrano prevalentemente sulla storia del rispettivo Cantone documentandola con oggetti provenienti dal territorio cantonale. Per posizionarsi con successo nel paesaggio museale svizzero il MNS deve distinguersi in particolare dai musei di storia cantonali e disporre di un proprio profilo inconfondibile.

Per definire l'autonomia di un museo di storia nazionale occorre ritornare brevemente sulla storia del «Gruppo MUSEE SUISSE». Come già affermato nel messaggio relativo alla legge federale del 27 giugno 1890 sull'istituzione di un Museo nazionale svizzero, quest'istituto avrebbe dovuto fungere in origine da grande panorama della storia svizzera documentando il progresso culturale fino al Settecento con

⁵ FF 2007 4449.

oggetti culturali eccelsi. Focalizzando l'attenzione sia sui prodotti di artigianato artistico sia sulla mediazione delle radici comuni della Svizzera, siano esse da ricercare nella protostoria, nella preistoria, nel Medioevo o nella storia recente, il museo ha in effetti trovato il suo compimento fin dal momento della sua istituzione. Per decenni il MNS è rimasto fedele a questo approccio iniziale incentrato sulla collezione e la mediazione. Stando al Consiglio federale il MNS dovrebbe perseguire segnatamente tre obiettivi strategici di livello superiore:

- rappresentare la storia della Svizzera e i suoi rapporti con l'estero;
- stimolare la riflessione sull'identità della Svizzera;
- diventare un centro di competenze per altri musei della Svizzera.

Contrariamente alla sua struttura attuale, il MNS sarà composto di singoli musei aderenti alla strategia globale in grado di fornire un contributo determinante all'adempimento del mandato della Confederazione. Pertanto farebbero parte del MNS quei musei finora appartenenti al «Gruppo MUSEE SUISSE» qualificabili chiaramente come musei di storia culturale. Si tratta segnatamente del Museo nazionale di Zurigo, del Castello di Prangins e del Forum della storia svizzera di Svitto, che servirà al MNS da spazio espositivo nella Svizzera centrale. Sarà poi aggregato al MNS anche il Centro delle collezioni di Affoltern am Albis. Quest'ultimo, in cui sono depositate attualmente le collezioni del «Gruppo MUSEE SUISSE», diventerà un centro di competenze nazionale e offrirà, dietro compenso, prestazioni a favore di altri musei e collezioni svizzeri. I singoli istituti appena menzionati conserveranno il nome originario anche sotto il marchio globale del MNS.

1.3.3.3 Autonomia

Il Consiglio federale si attende che il MNS ottimizzi il suo potenziale commerciale, aumenti il grado di autofinanziamento, si orienti maggiormente all'efficacia e al pubblico e rafforzi la collaborazione con terzi. Il Consiglio federale ritiene che il MNS, per soddisfare le aspettative menzionate, deve diventare un istituto di diritto pubblico. Sono stati vagliati anche modelli organizzativi alternativi. Come il DFI ha già illustrato dettagliatamente nel suo rapporto del 17 marzo 2004 all'attenzione della CSEC-S, una soluzione in seno al terzo cerchio del modello di gestione amministrativa dei quattro cerchi sembra essere quella più attendibile.

Il mantenimento dello status quo come museo dell'Amministrazione federale centrale (primo cerchio) non è una soluzione valida, in quanto limita troppo il margine di manovra del MNS. Rispetto a questa soluzione la gestione con mandato di prestazioni e budget globale (GEMAP) porterebbe vantaggi notevoli per l'orientamento all'efficacia e al pubblico. Un'autonomia giuridica consistente in un'organizzazione nel terzo cerchio comporta ulteriori miglioramenti significativi, in particolare per quanto riguarda una più rapida capacità di decisione e di adeguamento, una maggiore flessibilità nell'ambito delle risorse e una facilitata acquisizione di fondi di terzi. Complessivamente, una soluzione nel terzo cerchio crea i presupposti per consentire al MNS di soddisfare tutte le esigenze del Consiglio federale.

Alla stessa conclusione giunge il rapporto sul governo d'impresa del Consiglio federale pubblicato nel settembre 2006. In questo rapporto il «Gruppo MUSEE SUISSE» è qualificato come organizzazione che eroga prestazioni a carattere monopolistico. Il rapporto spiega a questo proposito: «Le prestazioni a carattere mono-

listico comprendono prestazioni molto eterogenee e un'ampia gamma di compiti. In questo caso, la libera concorrenza è limitata a causa di disfunzione del mercato oppure delle disposizioni legislative. Cionondimeno, specialmente nei settori della formazione, della ricerca e della cultura, vengono fornite prestazioni che sono in qualche modo in concorrenza con prestazioni analoghe offerte da altri fornitori e che possono essere assegnate direttamente a determinati clienti. Le unità incaricate dell'adempimento di questi compiti devono quindi potersi presentare in qualità di unità autonome con una propria reputazione per essere percepite come tali dalle cerchie specializzate e dai potenziali clienti (visibilità). L'autonomia giuridica riconosce a queste unità la capacità patrimoniale e le rende interessanti per le donazioni dei mecenati»⁶.

1.3.3.4 Ampliamento della sede storica del Museo nazionale di Zurigo

Dalla sua inaugurazione nel 1898 ad oggi il Museo nazionale di Zurigo non è mai stato oggetto di sostanziali lavori di risanamento. Nel marzo 1994 il Museo ha dovuto essere parzialmente chiuso al pubblico per non compromettere la sicurezza delle persone e delle collezioni. Nel 2002 il Consiglio federale ha commissionato il risanamento globale e l'ampliamento strutturale della sede del Museo. I lavori di risanamento della sede storica sono stati avviati nel 2005.

Tuttavia, il risanamento della sede storica di per sé non risolve tutti i problemi del Museo nazionale di Zurigo. In particolare le esigenze nei confronti di un moderno esercizio museale e il notevole ingrandimento delle collezioni avvenuto nel frattempo esigono un ampliamento strutturale del Museo nazionale di Zurigo. Il 30 maggio 2007 la competente commissione edilizia della Confederazione ha preso atto dei piani rimaneggiati del progetto di ampliamento nonché dei costi pronosticati di 111 milioni di franchi. I rappresentanti del Governo cantonale e comunale di Zurigo intendono approvare un contributo di ubicazione di 35 milioni di franchi e provvederanno ad avviare la procedura necessaria allo stanziamento di questi fondi.

Le ulteriori scadenze in vista della realizzazione del nuovo edificio sono l'elaborazione del progetto edile entro la fine del 2007, l'inoltro della domanda di costruzione nella primavera 2008 e la presentazione della domanda di finanziamento in forma di messaggio edilizio alle Camere federali. Se la partecipazione finanziaria prospettata e la procedura di autorizzazione non incontreranno ostacoli, il nuovo edificio verrà inaugurato, nella migliore delle ipotesi, nel 2013.

1.3.4 I rimanenti musei e collezioni della Confederazione

1.3.4.1 I rimanenti musei dell'attuale «Gruppo MUSEE SUISSE»

Per i cinque musei appartenenti finora al «Gruppo MUSEE SUISSE» per cui non è prevista un'integrazione nel MNS, di cui all'articolo 6, occorre esaminare nuove soluzioni:

⁶ FF 2006 7573

- Museo Bärengasse: con gli immobili di Bärengasse 20 e 22 a Zurigo il «Gruppo MUSEE SUISSE» dispone di uno spazio espositivo attraente in una zona di pregio. Dopo il previsto ampliamento del Museo nazionale di Zurigo non dovrebbe più esserci bisogno di utilizzare questi locali. La Città di Zurigo, in qualità di proprietaria degli immobili di Bärengasse 20 e 22, sta esaminando la possibilità di destinarli a un altro scopo. I locali in questione continueranno ad essere utilizzati dal MNS fino a che non sarà pronto il nuovo stabile. Le spese complessive della Confederazione per questo spazio espositivo ammontano a circa 327 000 franchi all'anno.
- Casa della corporazione «zur Meisen»: questo immobile è stato affittato dalla Confederazione Svizzera per offrire al «Gruppo MUSEE SUISSE» uno spazio espositivo adatto alla sua collezione di porcellane e maioliche. Resta da chiarire, se dopo il previsto ampliamento del Museo nazionale di Zurigo ce ne sarà ancora bisogno. Le spese complessive della Confederazione per questo spazio espositivo ammontano a circa 210 000 franchi all'anno.
- Museo doganale Cantine di Gandria: l'immobile in cui ha sede il Museo doganale appartiene alla Confederazione Svizzera. L'Amministrazione federale delle dogane (AFD) partecipa all'esercizio del museo con circa 60 000 franchi all'anno. Finora il Museo nazionale di Zurigo ha fornito gratuitamente prestazioni a suo favore nell'ambito delle risorse umane. Il Museo doganale continuerà la sua attività nella sede abituale. L'AFD assumerà tutte le spese per l'esercizio. Qualora l'AFD dovesse usufruire di prestazioni del MNS, essa sarà tenuta a versare un indennizzo.
- Castello di Wildeg: con i castelli di Hallwyl e di Lenzburg il Cantone Argovia dispone già di due importanti dimore storiche trasformate in musei. Il Castello di Wildeg sarebbe in sintonia con la strategia museale del Cantone Argovia, che ha segnalato il proprio interesse a riprendere il Castello di Wildeg. Dalla primavera scorsa un gruppo di lavoro sta chiarendo le questioni ancora in sospeso. Fino a quando non saranno concluse le verifiche circa un'eventuale cessione al Cantone Argovia, il Castello di Wildeg continuerà ad essere gestito dal MNS. Le spese complessive della Confederazione per il Castello di Wildeg ammontano a circa 1,2 milioni di franchi all'anno (esclusi i costi degli immobili).
- Museo degli automi musicali di Seewen (MAM): in futuro questo museo dovrebbe essere aggregato direttamente all'UFC, che gli concederà la più grande autonomia possibile tenendo conto della sua responsabilità politica. Il MAM è troppo piccolo per assumere una personalità giuridica autonoma. Il Cantone di Soletta, che lo sostiene regolarmente con sussidi d'esercizio, è favorevole alla sua permanenza nella Confederazione.

1.3.4.2 I musei e le collezioni d'arte dell'UFC

Una coerenza programmatica e strategica per tutti i musei e le collezioni d'arte dell'UFC (cfr. n. 1.1.1.2) non è realizzabile né a medio né a lungo termine. Ciò è dovuto alla notevole eterogeneità dei musei e delle collezioni d'arte dell'UFC che si fondano su donazioni e legati. Per questa eterogeneità e per la modestia del loro organico e del loro budget non sarebbe sensato nemmeno uno scorporo dei musei e delle collezioni d'arte dell'UFC in una forma organizzativa autonoma di diritto

pubblico. In termini di diritto in materia di organizzazione, i musei e le collezioni in questione continueranno pertanto a far parte dell'Amministrazione federale centrale, anche se l'autoresponsabilità assumerà un'importanza fondamentale nella loro gestione.

Un potenziale finora insufficientemente sfruttato da parte dei musei e delle collezioni d'arte dell'UFC riguarda la collaborazione regionale con altri musei e collezioni. Sarebbe pensabile ed auspicabile tra l'altro che il Museo Vela collaborasse più assiduamente con altri musei d'arte ticinesi e la Collezione Oskar Reinhart «Am Römerholz» con altri musei della regione di Winterthur. L'UFC interpellerà le regioni in questione ed esaminerà misure concrete per una più stretta collaborazione progettuale. Occorrerà poi riesaminare la cooperazione con i Cantoni per quanto riguarda la Collezione d'arte della Confederazione e la Fondazione Gottfried Keller e ridefinire all'occorrenza le competenze e le mansioni.

1.3.4.3 I musei e le collezioni del Politecnico federale di Zurigo

Il PFZ continuerà a gestire le sue collezioni scientifiche rispettando d'ora in avanti il mandato fondamentale di cui all'articolo 4 capoverso 1. Il Consiglio federale lo preciserà nel quadro del mandato di prestazioni quadriennale per i politecnici federali e il Consiglio dei politecnici federali nel quadro dell'accordo sugli obiettivi con il PFZ (cfr. art. 4 cpv. 2).

1.3.4.4 La collezione di militaria del DDPS

La collezione di militaria della Confederazione continuerà ad essere gestita dal DDPS. L'UFC preciserà il mandato fondamentale di cui all'articolo 4 capoverso 1 insieme al DDPS (cfr. art. 4 cpv. 3). Nell'aprile 2007 il DDPS ha nominato un delegato per il materiale storico dell'esercito incaricato di elaborare entro la fine del 2008 una strategia per la scelta, il deposito e la conservazione dei militaria del DDPS. L'UFC verrà coinvolto nei lavori e garantirà in particolare che la strategia rispetti in modo convincente gli obiettivi ai sensi dell'articolo 2 e i compiti ai sensi dell'articolo 4.

1.4 Risultati della procedura preliminare

1.4.1 Procedura di consultazione

Con lettera del 10 aprile 2007 il DFI ha posto in consultazione su incarico del Consiglio federale l'avamprogetto di legge federale concernente i musei e le collezioni della Confederazione agli ambienti interessati. La consultazione si è conclusa il 9 luglio 2007. Complessivamente sono pervenuti 53 pareri. Hanno risposto tra l'altro tutti i Cantoni, ad eccezione di Glarona, e tutti i partiti di governo.

I risultati della consultazione sono riassumibili essenzialmente nel modo seguente:

- a larga maggioranza i partecipanti alla consultazione hanno accolto favorevolmente l'avamprogetto in tutte le sue parti o almeno come principio;

- il previsto obiettivo della gestione strategica di tutti i musei e di tutte le collezioni della Confederazione è stato considerato necessario e sensato dalla maggior parte dei partecipanti alla consultazione;
- l'autonomia dell'attuale «Gruppo MUSEE SUISSE», consistente nella trasformazione in un istituto di diritto pubblico, e la composizione proposta per quest'ultimo sono state accolte favorevolmente praticamente da tutti i partecipanti alla consultazione.

I seguenti punti essenziali dell'avamprogetto sono stati invece criticati in sede di consultazione:

- numerosi partecipanti alla consultazione (tra cui i Cantoni di AG, AI, AR, BE, GR, LU, OW, SO, SG, TG, VS, ZG e ZH nonché il PSS e il PPD) hanno considerato non abbastanza precisa la definizione degli obiettivi e dei compiti dei musei e delle collezioni della Confederazione (art. 2 e 4 dell'avamprogetto).
- Lo scorporo dei musei e delle collezioni d'arte dell'UFC menzionato nell'avamprogetto, previsto a medio termine, in una forma organizzativa di diritto pubblico autonoma è stato ritenuto non realistico dagli ambienti culturali (SSBA e VSK).
- I Cantoni di VD e VS nonché il PSS e altri sette partecipanti alla consultazione (tra cui l'USS e due associazioni del personale) si sono dichiarati contrari all'assunzione sulla base di un contratto di diritto privato del personale del MNS.
- Una larga maggioranza dei Cantoni e singoli partecipanti alla consultazione hanno chiesto l'inserimento di una disposizione di sovvenzionamento per il sostegno finanziario dei musei e delle collezioni d'importanza nazionale gestiti da terzi.

1.4.2 Rielaborazione dell'avamprogetto in consultazione

In seguito ai pareri raccolti nel quadro della consultazione, l'avamprogetto ha subito i seguenti adeguamenti sostanziali:

- l'idea dell'autonomia dei musei e delle collezioni d'arte dell'UFC mediante la trasformazione in un'organizzazione di diritto pubblico, prevista in sede di avamprogetto, è stata abbandonata a favore di un maggiore ancoramento regionale (cfr. n. 1.3.4.2);
- i rapporti di servizio del personale del MNS saranno disciplinati dalla legge del 24 marzo 2000⁷ sul personale federale e non dal diritto privato.

⁷ RS 172.220.1

1.5 Diritto comparato e standard internazionali

1.5.1 Diritto comparato

La proposta di autonomia giuridica del MNS non è un processo isolato, ma ha precursori e analogie in altri Stati europei. Già negli anni Ottanta la Gran Bretagna aveva iniziato a trasformare i propri musei di stato in istituti autonomi di diritto pubblico o privato. Questo esempio riformista ha fatto scuola. Progetti di autonomia di grande portata sono stati avviati negli ultimi anni soprattutto in Austria e nei Paesi Bassi.⁸

1.5.2 Standard internazionali

Nell'aprile 2005 il Consiglio dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo economici (OCSE) ha emanato linee guida non vincolanti per il governo d'impresa di aziende statali⁹. Essendo probabile che si prenda atto di queste direttive a livello internazionale è raccomandabile applicarle anche in Svizzera. Il rapporto del Consiglio federale sul governo d'impresa del settembre 2006 dovrebbe garantire l'attuazione delle linee guida dell'OCSE per l'Amministrazione federale. L'avamprogetto presentato rispetta i presupposti del suddetto rapporto e pertanto le linee guida dell'OCSE per le aziende di stato.

1.6 Attuazione

Per l'attuazione della legge sono previste le seguenti misure:

- il Consiglio federale descrive i singoli compiti dei musei aggregati all'Amministrazione federale decentralizzata e delle collezioni di proprietà di un'unità dell'Amministrazione federale decentralizzata (cfr. art. 4 cpv. 2);
- l'UFC descrive, in collaborazione con l'unità amministrativa interessata, i singoli compiti dei musei aggregati all'Amministrazione federale centrale e delle collezioni di proprietà della Confederazione (cfr. art. 4 cpv. 3);
- il Consiglio federale sorveglia il MNS ed esaminerà, se delegare al DFI singoli compiti di vigilanza che gli sono delegati in virtù dell'articolo 21.

1.7 Concertazione di compiti e finanze

Il disegno di legge non ha ripercussioni dirette sulle finanze. Per la Confederazione non comporta, in particolare, costi supplementari (cfr. n. 3.1).

⁸ Per i dettagli cfr. **2003** 480.

⁹ Titolo originale inglese: OECD Guidelines on the Corporate Governance of State-Owned Enterprises.

1.8 **Trattamento di interventi parlamentari**

Il Postulato Widmer del 18 marzo 2002 (02.3068) chiede essenzialmente di esaminare se il Museo svizzero dei trasporti (MST) può essere integrato nel «Gruppo MUSEE SUISSE». Nel suo messaggio del 29 novembre 2002 relativo alla legge federale sulla Fondazione Museo nazionale svizzero il Consiglio federale aveva proposto di rinunciare temporaneamente a un'integrazione del MST e di tornare ad esaminare la questione in un secondo tempo. Questo esame è nel frattempo avvenuto. Stando al Consiglio federale è preferibile rinunciare a un'integrazione del MST nel costituendo MNS, in quanto l'impostazione del MST non è conciliabile con la strategia globale. Si chiede pertanto alle Camere federali di considerare liquidato il postulato.

2 **Spiegazione dei singoli articoli**

Art. 1 **Oggetto**

Il progetto di legge concerne l'organizzazione e i compiti dei musei e delle collezioni della Confederazione. Quali musei e collezioni rientrano nel campo d'applicazione della legge è determinato dalle definizioni all'articolo 3.

Gli aiuti finanziari erogati a terzi a favore della conservazione del patrimonio culturale non sono oggetto del presente disegno di legge. L'attività di sovvenzionamento in questione è disciplinata dall'articolo 9 della legge sulla promozione della cultura del ...¹⁰. Stando a questa disposizione la Confederazione può partecipare alle spese dei progetti volti al recupero di un bene culturale d'importanza nazionale oppure stanziare contributi d'esercizio a collezioni d'importanza eccezionale. In conformità all'articolo 9 capoverso 2 della legge sulla promozione della cultura, la Confederazione può erogare anche sussidi a iniziative volte al coordinamento collezionistico tra i Cantoni e la Confederazione.

Art. 2 **Obiettivi**

Questa disposizione cita i principali obiettivi della politica museale della Confederazione, tra cui figurano, in particolare: la conservazione di importanti beni culturali mobili della Svizzera (lett. a), le attività di presentazione e messa in risalto dei musei e delle collezioni della Confederazione (lett. b e c), il miglioramento della collaborazione nel paesaggio museale svizzero (lett. d) come pure il sostegno tecnico fornito a altri musei (lett. e). L'elenco degli obiettivi non è esaustivo. Vi si può aggiungere per esempio il contributo dei musei e delle collezioni della Confederazione all'attrattiva della piazza economica e turistica svizzera.

In sede di consultazione l'articolo 2 è stato ritenuto troppo impreciso. A questa critica si può controbattere che l'obiettivo di una legge federale non possiede una validità normativa autonoma. In primo luogo esso serve da orientamento sull'impostazione della normativa e in secondo luogo da supporto di interpretazione per le successive disposizioni. Mediante la disposizione relativa ai compiti dei musei e delle collezioni della Confederazione l'articolo 2 ottiene una prima precisazione

¹⁰ RS ...; FF 2007 4449

(art. 4). L'ulteriore attuazione e concretizzazione avviene mediante gli strumenti menzionati all'articolo 4 capoversi 2 e 3 (cfr. anche il commento all'art. 4).

Art. 3 Definizioni

Let. a

È considerato museo della Confederazione ai sensi della presente legge un museo aggregato, in termini organizzativi, all'Amministrazione federale centrale o decentralizzata. Per questo aspetto, la terminologia ricalca quella della legge del 21 marzo 1997¹¹ sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA) e dell'ordinanza del 25 novembre 1998¹² sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (OLOGA). Non rientrano nel campo d'applicazione della legge i musei e le collezioni di terzi sovvenzionati dalla Confederazione.

Let. b

Appartengono a una collezione ai sensi della presente legge soltanto beni culturali mobili di proprietà della Confederazione o di un'unità dell'Amministrazione federale decentralizzata. Non sono dunque compresi nella definizione, in particolare, collezioni o singoli beni culturali mobili prestati alla Confederazione da terzi.

Art. 4 Compiti dei musei e delle collezioni della Confederazione

Cpv. 1

Ai musei e alle collezioni della Confederazione deve essere conferito un compito comune, vincolante per tutte le istituzioni. L'elenco dei singoli compiti di cui all'articolo 4 capoverso 1 si fonda sulle tradizionali attività dei musei e delle collezioni come definite, in particolare, dagli statuti dell'International Council of Museums (ICOM) e che si possono sommariamente suddividere in quattro categorie: raccolta, conservazione, ricerca e mediazione.

Il compito fondamentale di cui all'articolo 4 capoverso 1 fissa, per ciascuna delle quattro categorie summenzionate, determinate priorità che i musei e le collezioni della Confederazione sono tenuti a osservare nell'ambito delle loro attività.

Per esempio, nel settore delle collezioni, la collaborazione tra i musei e le collezioni della Confederazione come pure con altri musei e collezioni svizzere è essenziale: non si conosce con esattezza il numero di collezioni di beni culturali mobili esistenti in Svizzera, ma si tratta probabilmente di diverse migliaia. Finora lo scambio d'informazioni tra i vari collezionisti del paesaggio museale svizzero è stato insufficiente. È il caso, in parte, anche, per i curatori delle collezioni della Confederazione. In ragione del numero elevato di musei e collezioni in Svizzera e della carenza di coordinamento in materia, si constata un forte rischio di doppioni e/o di lacune nel patrimonio culturale svizzero. La Confederazione intende quindi imporre ai propri musei e alle proprie collezioni l'obbligo di elaborare per iscritto strategie collezionistiche e di concertarle con collezionisti che operano nello stesso ambito (lett. b).

¹¹ RS 172.010

¹² RS 172.010.1

Naturalmente, in particolare nel settore dell'attività di mediazione, l'accento è posto, altresì, sull'accesso del pubblico alla cultura (lett. e), per esempio mediante l'allestimento di manifestazioni speciali destinate a bambini e giovani.

Per quanto concerne le prestazioni fornite ad altri musei citate alla lettera f, va menzionato che tali prestazioni sono fornite contro remunerazione (in particolare, quindi, anche le prestazioni del MNS di cui all'art. 8 cpv. 2 lett. a).

Cpv. 2 e 3

Per ovvie ragioni, il mandato fondamentale ai sensi dell'articolo 4 capoverso 1 non può essere descritto in maniera troppo dettagliata poiché è vincolante per tutti i musei e le collezioni della Confederazione. In questo senso l'articolo 4 capoverso 1 è una disposizione quadro che occorre concretizzare. Allo scopo sono previsti i seguenti strumenti:

Il Consiglio federale descrive i singoli compiti dei musei aggregati all'Amministrazione federale decentralizzata e delle collezioni di proprietà di un'unità dell'Amministrazione federale decentralizzata. Per quanto concerne le collezioni del PF di Zurigo, il Consiglio federale definisce i particolari nel mandato di prestazioni quadriennale nel settore dei PF. In seguito, spetta al consiglio dei PF tradurre in pratica il progetto del Consiglio federale nella concertazione degli obiettivi con il PF di Zurigo. Per il MNS, l'articolo 7 contiene già la prima disposizione esecutiva relativa al compito fondamentale di cui all'articolo 4 capoverso 1. Un'ulteriore precisazione ai sensi dell'articolo 4 capoverso 2 avviene mediante la determinazione degli obiettivi strategici ai sensi dell'articolo 22.

L'Ufficio federale della cultura descrive, in collaborazione con l'unità amministrativa interessata (per esempio il DDPS trattandosi di militare) i singoli compiti dei musei aggregati all'Amministrazione federale centrale e delle collezioni di proprietà della Confederazione. I particolari sono definiti mediante piani direttori e istruzioni vincolanti dell'unità amministrativa interessata.

Art. 5 Forma giuridica

Cpv. 1

Il MNS deve essere costituito in forma di istituto di diritto pubblico dotato di una propria personalità giuridica, secondo la regolamentazione prevista dal Consiglio federale nel Rapporto sullo scorporo e la gestione strategica di compiti della Confederazione per gli scorpori.¹³ Va altresì notato che nella distinzione tra fondazioni e istituti di diritto pubblico la differenza è eminentemente terminologica. In entrambi i casi, non esiste una normativa generale a livello federale. Non è quindi determinante la designazione delle unità rese autonome, ma unicamente la forma concreta dell'atto organizzativo corrispondente.

Cpv. 2

L'istituto tiene una propria contabilità che, in osservanza dell'articolo 55 della legge federale del 7 ottobre 2005¹⁴ sulle finanze della Confederazione (LFC), deve essere integrata nel consuntivo consolidato. In tal modo si garantisce la veduta d'insieme

¹³ FF 2006 7579 seg.

¹⁴ RS 611.0

più completa possibile della situazione patrimoniale economica e finanziaria della Confederazione.

Art. 6 Composizione

Cpv. 1

Il MNS è composto dai singoli musei facenti parte dell'attuale «Gruppo MUSEE SUISSE», chiaramente qualificabili come musei di storia culturale: il Museo nazionale di Zurigo, il Castello di Prangins e il Forum della storia svizzera di Svitto. Deve inoltre essere annesso anche il Centro delle collezioni di Affoltern am Albis. Questa composizione del MNS assicura la maggior coerenza possibile e consente all'istituto di crearsi un'immagine propria (cfr. anche art. 7).

Cpv. 2

Qualora, in un secondo tempo, ci si rendesse conto che è opportuno integrare un determinato museo o una determinata collezione di storia culturale della Confederazione nel MNS, il Consiglio federale può annetterli a posteriori.

Art. 7 Compiti

Il MNS è un istituto permanente accessibile al pubblico, al servizio della società e dei suoi sviluppi, che colleziona, custodisce, ricerca, divulga ed espone oggetti e materiale a carattere storico-culturale per scopi di studio, formazione e intrattenimento.

Il MNS deve rivolgersi a tutta la popolazione della Svizzera. È una vetrina nazionale e internazionale della cultura e della storia dello spazio vitale svizzero. In quanto museo di storia culturale, tematizza, mediante le sue esposizioni permanenti e temporanee, gli sviluppi sul territorio della Svizzera attuale dai tempi della preistoria e della storia antica ai giorni nostri. Nell'ambito di un più ampio concetto della cultura è tenuto a connettere la storia, le arti applicate e figurative come pure i modi di vita e i sistemi di valori ad una rassegna storico-culturale della Svizzera nel suo contesto nazionale e internazionale.

Il MNS promuove un confronto a più livelli con il passato, il presente e il futuro. Illustra la storia in maniera aperta, tale da incoraggiare l'identificazione con la Svizzera e la partecipazione alla sua evoluzione futura. Il MNS documenta nel dettaglio il pluralismo identitario.

In qualità di centro di competenze, il MNS deve mettere a disposizione degli altri musei e collezioni svizzere le proprie vaste conoscenze specialistiche. Si pensi, in particolare, alle competenze fondamentali del MNS nel settore della documentazione come pure della ricerca a livello di conservazione e restauro. Nella misura in cui le attività di centro di competenze del MNS superino un determinato volume e/o siano fornite competitivamente rispetto a offerte di privati, le prestazioni di servizio corrispondenti devono essere remunerate (cfr. art. 8).

Art. 8 Attività commerciali

L'articolo disciplina le attività commerciali del MNS, che sono subordinate alle seguenti condizioni:

- stretto legame con i compiti istituzionali. Il MNS può fornire prestazioni commerciali accessorie a condizione che siano strettamente legate ai compiti conferitigli dal mandato di legge (cpv. 1);
- esclusione di ogni interferenza con l'adempimento dei compiti istituzionali: il MNS non deve concentrarsi eccessivamente sulle attività accessorie, a scapito dell'adempimento dei suoi compiti principali. Qualora insorgesse tale pericolo l'autorità di vigilanza deve intervenire (cpv. 1);
- attività accessorie ammissibili: a titolo di esempio il capoverso 2 elenca le possibili attività accessorie del MNS: fornitura di prestazioni remunerate ai numerosi musei svizzeri di piccola e media grandezza, ai cui specifici bisogni, in particolare nell'ambito della costituzione e della manutenzione delle collezioni, non risponde alcuna offerta adeguata. Per attirare il pubblico, oggi, i musei devono offrire tutta una serie di prestazioni, dal *museum shop* alla ristorazione. Gli immobili e i locali del MNS non mancano di attrattiva e ben si prestano a manifestazioni di vario genere (concerti, riprese cinematografiche, cene d'affari). I prestiti a terzi devono avvenire al prezzo di costo, premessa l'esistenza della reciprocità;
- principio della neutralità sotto il profilo della concorrenza: per le sue attività commerciali, il MNS deve esigere i prezzi di mercato. Non sono ammesse sovvenzioni trasversali mediante fondi della Confederazione. Lo strumento di controllo è la disposizione sulla contabilità aziendale, che esige una rigorosa separazione tra i vari settori (cpv. 3). Spese e utili delle singole prestazioni di servizio possono così essere documentati e si possono altresì accertare eventuali riduzioni di prezzo riconducibili ai contributi della Confederazione. Infine, nell'esercizio di attività commerciali accessorie, il MNS sottostà alle stessa regolamentazione vigente per i fornitori privati (cpv. 4).

Art. 9 Rapporti di diritto

In virtù dell'articolo 9, i rapporti dell'istituto con i partner contrattuali e i clienti sono retti, sostanzialmente, dal diritto privato. Sono fatti salvi i rapporti di diritto per i quali la presente legge prevede esplicitamente rapporti di diritto pubblico come, in particolare, i contratti di diritto pubblico tra la Confederazione e il MNS sull'usufrutto degli immobili (cfr. art. 16 cpv. 3).

Art. 10 Organi

Il MNS è diretto da due organi, il consiglio museale e il comitato direttivo ed è controllato dall'ufficio di revisione, secondo l'abituale composizione organizzativa delle unità autonome della Confederazione.

L'abituale dovere di fedeltà dei membri del consiglio museale e del comitato direttivo, di cui al capoverso 2, è volto a rafforzare l'integrità delle unità autonome e dei loro organi e a evitare eventuali danni.

Art. 11 Consiglio museale

Cpv. 1

La composizione del consiglio museale è fissata a sette – nove membri. Dato che i compiti del consiglio si limitano alla direzione strategica del MNS questo numero

appare adeguato. I membri del consiglio museale devono essere esperti qualificati nel settore. I requisiti richiesti devono inoltre corrispondere all'orientamento strategico dell'istituto. Perciò il consiglio museale deve essere composto di personalità che vantano da un lato esperienza politico-culturale e dispongono, dall'altro, di dimostrate capacità nella sorveglianza di organi esecutivi e/o nel management. Nel consiglio museale non è prevista una rappresentanza dell'Amministrazione federale o dei Cantoni o Comuni di ubicazione.

Cpv. 2

La nomina dei membri del consiglio da parte del Consiglio federale è conforme alle disposizioni del rapporto sul governo d'impresa e ai regolamenti usuali delle unità decentrate della Confederazione (cfr. per esempio l'art. 22 della legge sull'assicurazione contro i rischi delle esportazioni, LARE).¹⁵

Nel nominare i membri del consiglio museale, il Consiglio federale terrà conto, nella misura del possibile, di un'equa rappresentanza delle regioni, dei sessi, delle lingue e delle fasce di età. Questi criteri di scelta sono però secondari rispetto all'esigenza di competenze specialistiche. Qualora il numero di candidati dotati di tali competenze non sia sufficiente al momento della selezione, si deve ammettere che, durante un determinato mandato, si possa rinunciare a tenere conto dei criteri secondari.

La prevista durata del mandato del consiglio museale (quattro anni) è conforme a quanto disposto all'articolo 14 dell'ordinanza del 3 giugno 1996¹⁶ sulle commissioni.

Cpv. 3

Il capoverso 3 menziona la possibilità di revocare, durante il periodo di mandato, i membri del consiglio museale per gravi motivi. La revoca può essere presa in considerazione, in particolare, allorché un membro non adempie più i requisiti necessari all'esercizio delle sue funzioni oppure ha commesso un serio mancamento ai suoi doveri.

Cpv. 4

Il consiglio museale è l'organo di direzione strategica del MNS e in quanto tale prende le decisioni di cui alle lettere a–h.

Let. a

Gli obiettivi strategici quadriennali del MNS sono fissati dal Consiglio federale come previsto all'articolo 22 capoverso 1. Il consiglio museale provvede alla loro attuazione: sotto il profilo aziendale, l'attuazione degli obiettivi strategici è retta, tra l'altro, dalle norme del regolamento interno emanato dal consiglio museale (cfr. lett. h).

Let. b

Il consiglio museale adotta il preventivo. A tal fine determina quali indicazioni gli devono essere fornite dal comitato direttivo.

¹⁵ RS 946.10

¹⁶ RS 172.31

Let. c

Il consiglio museale adotta annualmente il rapporto di gestione dell'istituto e lo sottopone per approvazione al Consiglio federale prima di pubblicarlo. Il Consiglio federale può rifiutare l'approvazione se non è d'accordo su punti essenziali del rapporto. Il contenuto si allinea sulle disposizioni del diritto delle obbligazioni (art. 662 CO¹⁷). Il rapporto di gestione contiene, da un lato, indicazioni sull'adempimento dei compiti dell'anno trascorso, assumendo così la natura di rendiconto. Dall'altro, ne fanno parte integrante dati statistici e il conto annuale.

Let. d

Il consiglio museale nomina il direttore. La nomina, come pure l'eventuale risoluzione del rapporto di lavoro, deve essere approvata dal Consiglio federale.

Let. e

Il consiglio museale fissa le dimensioni del comitato direttivo e ne nomina i membri, su incarico del direttore. È altresì responsabile della revoca di membri del comitato direttivo, qualora se ne presenti la necessità.

Let. f

Il consiglio museale svolge anche funzioni di controllo; sorveglia infatti la gestione del comitato direttivo per controbilanciarne la posizione di forza. Controlla altresì l'applicazione del regolamento interno, identifica le infrazioni e ne ordina la correzione. Qualora riscontri gravi problemi nell'organizzazione o nella direzione dell'istituto e il comitato direttivo non sia in grado di eliminarli, il consiglio museale è tenuto a intervenire.

Let. g

Secondo l'articolo 14 capoverso 1 il rapporto di servizio del personale del MNS sottostà alla legge sul personale federale (LPers). Il consiglio museale fisserà le disposizioni esecutive alla LPers in un regolamento del personale ai sensi dell'articolo 37 capoverso 3 LPers. Quest'ultimo deve essere approvato dal Consiglio federale.

Let. h

Il presente disegno stabilisce unicamente le condizioni quadro di base dell'organizzazione dell'istituto. Il MNS gode dunque di una grande autonomia organizzativa. Uno dei compiti principali del consiglio museale è per l'appunto la definizione dettagliata dell'organizzazione del MNS nel regolamento interno. Quest'ultimo preciserà, per esempio, se la strategia collezionistica del MNS debba essere decisa dal comitato direttivo in corpore o soltanto dal direttore.

Art. 12 Comitato direttivo

Cpv. 1

Il comitato direttivo è l'organo operativo del MNS; adempie tutti i compiti non attribuiti ad altri organi.

Cpv. 2

Il direttore presiede il comitato direttivo del MNS. È responsabile della gestione operativa, assume il personale e rappresenta l'istituto nelle relazioni con l'esterno. Altre competenze gli sono attribuite dal regolamento interno (cfr. cpv. 3).

Cpv. 3

Il regolamento interno disciplina i particolari dei compiti e delle competenze del comitato direttivo e del direttore.

Art. 13 Ufficio di revisione

L'ufficio di revisione è nominato dal Consiglio federale che può revocare la nomina per motivi gravi. Come previsto nel rapporto sul governo d'impresa¹⁸, il mandato, lo statuto, le attribuzioni, l'indipendenza, la durata del mandato e la relazione dell'ufficio di revisione si applicano in analogia agli articoli 727–731a del Codice delle obbligazioni¹⁹. La relazione dell'ufficio di revisione tuttavia deve essere presentata al consiglio museale e al Consiglio federale, a differenza di quanto avviene per le società per azioni.

Art. 14 Personale

Cpv. 1

I rapporti di servizio del personale del MNS sottostanno come finora alla legge sul personale federale. Questa soluzione di diritto pubblico tiene conto dei dibattiti parlamentari condotti nell'estate 2007 sullo statuto professionale degli impiegati della Vigilanza federale sui mercati finanziari (FINMA) e dell'Ispettorato federale della sicurezza nucleare (IFSN).

Il MNS è considerato il datore di lavoro sia del suo personale attivo e sia dei beneficiari di rendite (art. 32b cpv. 2 LPers e art. 3 lett. c della legge federale del 23 giugno 2000²⁰ sulla Cassa pensioni della Confederazione).

Cpv. 2

Il personale del MNS sarà assicurato presso la cassa pensioni della Confederazione. Affiliarsi è obbligatorio. L'uscita dalla cassa pensioni della Confederazione in virtù di una legge specifica è esclusa. Questo è giustificato dal fatto che il MNS è finanziato essenzialmente dalla Confederazione.

Art. 15 Oggetti delle collezioni

Cpv. 1

Le collezioni curate finora dal «Gruppo MUSEE SUISSE» sono in ampia parte proprietà della Confederazione. Ma il gruppo dispone anche di numerosi oggetti affidati da Cantoni e terzi. Ai sensi dell'articolo 15 capoverso 1, la Confederazione trasferisce in usufrutto al MNS gli oggetti delle collezioni custodite dall'attuale

¹⁸ FF 2006 7583

¹⁹ RS 220; FF 2005 6473

²⁰ RS 172.222.0

«Gruppo MUSEE SUISSE», in analogia all'articolo 745 segg. del Codice civile²¹. Vengono trasferiti anche i diritti immateriali (diritti d'autore) legati ai pezzi delle collezioni o il loro usufrutto, sempre che la Confederazione ne detenga i diritti. Sono fatti salvi gli oggetti delle collezioni connesse per argomento o contratto al Museo degli automi musicali di Seewen o che vi sono conservati da anni. Per questi oggetti delle collezioni – segnatamente automi musicali, fonografi e grammofoni – viene compilato un inventario che verrà approvato dal Consiglio federale (art. 27 cpv. 2 lett. b).

Cpv. 3

I nuovi oggetti delle collezioni acquisiti dal MNS (acquisti, donazioni, ecc.) sono per legge proprietà della Confederazione e sono lasciati in usufrutto all'istituto.

Cpv. 4

Il MNS conclude assicurazioni private solo in via eccezionale e con il consenso dell'Amministrazione federale delle finanze (AFF) per gli oggetti delle collezioni che gli sono trasferiti in usufrutto dalla Confederazione. Il MNS dispone di tutta una serie di misure per impedire danni agli oggetti (misure di sorveglianza, protezione contro gli incendi, trasporti speciali, ecc.). Durante gli ultimi decenni non si sono verificati incidenti degni di nota. In tali circostanze, è giustificato il principio di non assicurare gli oggetti delle collezioni. Anche perché la perdita dal punto di vista culturale e storico in caso di danno irrimediabile ad un oggetto non può essere compensata da una prestazione pecuniaria.

In caso di prestito da parte di altri enti al MNS, in genere coloro che prestano insistono perché gli oggetti vengano assicurati in modo completo. Per questi oggetti è previsto che il MNS concluda un'assicurazione privata che offre una copertura totale dei rischi o una copertura fino ad una determinata somma. La Confederazione può anche assumere l'intero rischio o, in caso di copertura parziale, la differenza tra l'importo dell'assicurazione privata e il valore di mercato dell'oggetto prestato, se le sembra più opportuno. Poiché il budget del MNS anche in futuro verrà finanziato soprattutto dalla Confederazione, la conclusione di un'assicurazione privata da parte del MNS è più vantaggiosa per la Confederazione solo se sussiste un considerevole rischio (come ad esempio per oggetti particolarmente fragili o per vie di trasporto molto pericolose). I particolari sono regolati in un contratto di diritto pubblico tra il MNS e la Confederazione (cfr. cpv. 5).

Cpv. 5

Per quel che riguarda gli oggetti della collezione, i particolari sono regolati in un contratto di diritto pubblico tra la Confederazione, rappresentata dall'UFC, e il MNS. I particolari per quel che riguarda l'assicurazione degli oggetti delle collezioni ai sensi del capoverso 4 vengono anch'essi regolati in un contratto di diritto pubblico tra la Confederazione, rappresentata dall'AFF, e il MNS.

Art. 16 Immobili

La Confederazione affida in usufrutto al MNS gli immobili in cui ha sede il Museo a Zurigo, Prangins, Svitto e Affoltern am Albis (centro delle collezioni), in analogia

²¹ RS 210

all'articolo 745 segg. del Codice civile²². L'obbligo di manutenzione è assunto dalla Confederazione. Il MNS versa alla Confederazione un'indennità adeguata per l'uso degli immobili. L'indennità viene integrata nel calcolo dei contributi che la Confederazione versa all'istituto. I motivi dell'usufrutto e i particolari dell'utilizzo degli immobili sono regolati in un contratto di diritto pubblico tra la Confederazione, rappresentata dall'Ufficio federale delle costruzioni e della logistica, e il MNS.

Art. 17 Finanziamento

Cpv. 1

In futuro il Parlamento determina ogni quattro anni un credito quadro per le attività del MNS. Funge da base al credito quadro un messaggio sul finanziamento che comprende tutte le attività dell'UFC, di Pro Helvetia e del MNS. In questo messaggio sul finanziamento il Consiglio federale presenta gli elementi principali dell'attività nei tre settori per i quattro anni successivi. In base all'articolo 25 capoverso 3 della legge del 13 dicembre 2002²³ sul Parlamento, il Parlamento ha la possibilità di prendere decisioni sul credito da concedere per le priorità fissate. Nel quadro dei crediti concessi ai sensi dell'articolo 24 capoverso 3 lettera b della legge sulla promozione della cultura, il MNS riceve contributi annui. Inoltre deve essere consultato anche per le statistiche e le valutazioni sulla cultura previste nella legge di cui sopra.

Cpv. 2

In base ai proventi realizzati in modo autonomo e al finanziamento tramite donazioni e contributi pubblici sul totale degli introiti, il grado di autofinanziamento del «Gruppo MUSEE SUISSE» raggiunge solo il 5,6 %²⁴, cioè chiaramente meno della media dei musei storici in Svizzera. Il Consiglio nazionale si attende dal MNS un aumento del grado di autofinanziamento. Al fine di accrescere il grado di copertura, devono essere applicati con maggiore coerenza gli strumenti ai sensi del capoverso 2 (proventi da attività commerciali, sponsoring, ecc.).

Art. 18 Tesoreria

Per l'amministrazione delle liquidità, il MNS è associato alla tesoreria centrale della Confederazione. Per garantirne la liquidità, la Confederazione può fornire all'istituto capitale di terzi. Prestiti di questo tipo sono effettuati tramite un conto corrente presso la Confederazione. In contraccambio il MNS investe i propri fondi in eccedenza alla Confederazione che gli versa interessi di mercato. I particolari sono regolati in un contratto di diritto pubblico tra la Confederazione, rappresentata dall'AFF, e il MNS.

Art. 19 Presentazione dei conti

La presentazione dei conti del MNS deve esporre interamente la situazione reale concernente il patrimonio, le finanze e i ricavi conformemente alle circostanze effettive. L'istituto segue i principi generali dell'essenzialità, della comprensibilità, della continuità e dell'espressione al lordo e si fonda su standard generalmente

²² RS 210

²³ RS 171.10

²⁴ Calcolato sulla base dell'anno finanziario 2006.

riconosciuti. Tenendo conto di questi principi, il consiglio museale determina le norme per la presentazione dei conti. Queste norme devono essere pubblicate.

Art. 20 Imposte

Conformemente all'articolo 62d LOGA, il MNS è esonerato da ogni imposta cantonale e comunale per le attività non commerciali.

Per quanto riguarda l'imposta federale, l'istituto è soggetto all'imposta sul valore aggiunto quando fornisce prestazioni facendo concorrenza al settore privato, come ad esempio in caso di restauro di beni culturali per terzi. Il legislatore ha inoltre rinunciato ad esonerare la Confederazione e i relativi enti diventati autonomi dall'imposizione soggettiva per l'imposta preventiva e le tasse di bollo: per cui anche queste imposte non sono comprese nell'esonero.

Gli utili realizzati dal MNS nel quadro delle attività commerciali di cui all'articolo 8 sono soggetti a imposta.

Art. 21 Vigilanza

Ai sensi dell'articolo 8 capoverso 4 LOGA, in linea di massima è compito del Consiglio federale vigilare le unità amministrative decentralizzate. In base a questa disposizione, la vigilanza sul MNS spetta al Consiglio federale che può determinare nell'ambito delle competenze organizzative come vuole gestire la funzione di vigilanza (art. 24 LOGA). In particolare può delegare il compito completamente o in parte al DFI. Una delega di questo tipo dovrà essere presa in considerazione soprattutto per l'approvazione annua del rapporto di gestione del MNS.

Il Consiglio federale svolge la funzione di vigilanza in particolare mediante la nomina del consiglio museale e del relativo presidente, l'approvazione del rapporto di gestione e del regolamento del personale nonché dando scarico al consiglio museale.

Per svolgere il compito di vigilanza, il Consiglio federale ha a disposizione gli strumenti seguenti: il rapporto del consiglio museale sulla realizzazione degli obiettivi strategici, il rapporto di gestione, il rapporto dell'organo di controllo e quello del Controllo federale delle finanze sugli eventuali esami svolti durante l'anno del rapporto.

In caso di distorsioni attuali o prevedibili, constatate nell'ambito del compito di vigilanza, il Consiglio federale può prendere le misure seguenti: modifica degli obiettivi strategici, rifiuto di approvare il rapporto di gestione, rifiuto di scarico del consiglio museale, revoca anticipata del mandato a membri del consiglio museale e richiesta di assunzione di responsabilità da parte di organi museali.

La vigilanza suprema sull'istituto spetta alle Camere federali; si basa sull'articolo 169 della Costituzione federale (Cost.)²⁵ e sulle disposizioni della legge sul Parlamento. Per quel che riguarda il MNS occorre soprattutto esaminare se il Consiglio federale ne difende correttamente gli interessi in quanto proprietario e se svolge in modo adeguato i compiti e le funzioni affidatigli (alta vigilanza indiretta). Inoltre, indipendentemente dalla nomina dell'ufficio di revisione, il Controllo federale delle finanze garantisce la vigilanza finanziaria dell'istituto.

Art. 22 Obiettivi strategici

Cpv. 1

Il Consiglio federale determina per l'istituto gli obiettivi strategici formulati per un quadriennio, indica determinate condizioni che riguardano l'esercizio e i compiti, che completa con indicatori dei risultati. Le indicazioni che riguardano i compiti concretizzano le mansioni dell'istituto stabilite per legge (cfr. art. 4 cpv. 2 e art. 7). Inoltre gli obiettivi strategici possono precisare singoli elementi principali dell'attività riportati nel messaggio sul finanziamento (cfr. art. 17 cpv. 1).

Il consiglio museale partecipa all'elaborazione degli obiettivi strategici determinati dal Consiglio federale. Nella prassi il consiglio museale sottopone all'UFC alcune proposte al riguardo per il quadriennio in questione. Le proposte sono poi rivedute dall'UFC e dal consiglio museale e presentate al Consiglio federale per approvazione.

Gli obiettivi strategici definiti dal Consiglio federale sono pubblicati nel Foglio federale.

Cpv. 2

Il Consiglio federale verifica tutti gli anni se gli obiettivi strategici sono stati raggiunti. Per tale verifica si basa sul rapporto del consiglio museale sull'attuazione degli obiettivi strategici. Se il Consiglio federale ha bisogno di informazioni supplementari, grazie alla sua funzione di vigilanza ai sensi dell'articolo 21, può fare uso del diritto di consultazione e può domandare all'istituto informazioni e chiarimenti supplementari.

Art. 23 Compiti

Gli altri musei e collezioni della Confederazione svolgono il mandato di cui all'articolo 4 nei settori che non rientrano in quelli del MNS. La precisazione del mandato avviene mediante il Consiglio federale o l'UFC in collaborazione con l'unità amministrativa in questione (cfr. il commento all'art. 4 cpv. 2 e 3) allo scopo di concordare meglio le varie attività dei musei e delle collezioni.

Per quanto riguarda i musei e le collezioni d'arte dell'UFC si punta inoltre a rafforzare il radicamento regionale (cfr. n. 1.3.4.2).

Art. 24 Alienazione a terzi e gestione da parte di terzi

In virtù della presente disposizione il Consiglio federale può segnatamente trasferire il Castello di Wildegg ad un nuovo soggetto giuridico, sempre che i negoziati in corso con il Cantone di Argovia si concludano con successo (cfr. n. 1.3.4.1). Sarà poi possibile cedere la gestione di collezioni a terzi oppure concludere partnership con altri istituti museali o collezionistici.

Art. 25 Abrogazione del diritto vigente

Con l'entrata in vigore della legge federale proposta, sono abrogati la legge federale vigente del 27 giugno 1890 sull'istituzione di un Museo nazionale svizzero e i due decreti federali del 1902 e del 1970.

Art. 26 Modifica del diritto vigente

L'istituto deve essere sottoposto alla legge federale del 16 dicembre 1994²⁶ sugli acquisti pubblici che deve essere completata a questo scopo.

Art. 27 Costituzione del Museo nazionale svizzero

La disposizione regola varie modalità di costituzione del MNS e la cessione dei valori, dei diritti e degli obblighi dall'attuale «Gruppo MUSEE SUISSE» al MNS.

Art. 28 Trasferimento dei rapporti di lavoro

I rapporti di lavoro del personale dei musei e del Centro delle collezioni ai sensi dell'articolo 6 capoverso 1 sono trasferiti al MNS al momento in cui questo ottiene personalità giuridica.

Art. 29 Datore di lavoro competente

Questa disposizione indica espressamente che il MNS rimane il datore di lavoro responsabile per i beneficiari di pensioni di vecchiaia, invalidità o superstiti assegnati finora ai musei e al centro delle collezioni del «Gruppo MUSEE SUISSE». Lo stesso dicasi per i casi di invalidità successivi all'entrata in vigore della presente legge. L'articolo 29 è conforme alla soluzione prevista dall'Assemblea federale nella legge federale del 20 dicembre 2006²⁷ sulla cassa pensioni della Confederazione.

3 Ripercussioni

3.1 Ripercussioni per la Confederazione

La creazione del MNS e le ulteriori misure contemplate dal progetto non hanno ripercussioni sul bilancio della Confederazione.

Per costituire il MNS occorre prendere varie misure preventive di natura amministrativa. L'istituto dovrà concludere tra l'altro contratti di diritto pubblico con vari uffici federali per quanto riguarda gli immobili, le collezioni, l'assicurazione dei beni culturali e la gestione dei fondi liquidi (cfr. art. 15, 16 e 18). Inoltre occorrerà compilare un inventario degli oggetti delle collezioni da cedere in usufrutto al Museo degli automi musicali di Seewen (art. 27 cpv. 2 lett. b). Tutti questi lavori preliminari possono essere svolti con l'organico attualmente esistente e non provocano alcuna spesa supplementare. Le prestazioni fornite finora al «Gruppo MUSEE SUISSE» da vari uffici di sostegno e uffici con attività interdipartimentali dell'Amministrazione federale (segnatamente spese informatiche, telefoniche e di manutenzione dei beni immobili) dovranno essere trasferite al MNS insieme ai rispettivi crediti.

Il disegno di legge non provoca spese supplementari nemmeno per quanto riguarda l'attuazione del mandato globale giusta l'articolo 4 per i musei e le collezioni della Confederazione che non appartengono al MNS. Il Consiglio federale o l'UFC in collaborazione con le unità amministrative interessate preciseranno il mandato

²⁶ RS 172.056.1

²⁷ FF 2007 21 (termine di referendum: 13 aprile 2007).

globale per i singoli musei e le singole collezioni. Il disegno di legge non ha altre ripercussioni dirette.

In termini di risorse umane si prevede di assumere il personale del MNS come finora sulla base della normativa sul personale della Confederazione. Dal progetto non scaturisce per la Confederazione un fabbisogno maggiore di risorse umane.

Anche se il disegno di legge non provoca spese supplementari immediate, a medio termine sarà indispensabile un finanziamento aggiuntivo non ancora quantificabile (per l'aggiornamento delle mostre permanenti, l'allestimento delle collezioni nel nuovo edificio, il posizionamento del Centro delle collezioni di Affoltern am Albis quale centro di competenze nazionale e la valorizzazione del Castello di Prangins). Si presume che i fondi necessari allo scopo non potranno essere procurati esclusivamente mediante la cessione di singoli musei federali a nuovi enti (Castello di Wildegg) e l'aumento del grado di autofinanziamento. Nel quadro del messaggio di finanziamento relativo alla legge sulla promozione della cultura (cfr. art. 17), in cui sono fissate le priorità della promozione culturale della Confederazione per un periodo quadriennale, il Consiglio federale proporrà al Parlamento un limite di spesa per il MNS.

3.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni

In conformità al presente progetto, il Castello di Wildegg potrebbe essere ceduto al Cantone Argovia. Inoltre, in futuro la collaborazione tra i titolari dei musei appartenenti ai vari livelli dello Stato federale dovrà essere ottimizzata.

3.3 Ripercussioni per l'economia

La trasformazione del MNS in un istituto autonomo facilita la collaborazione con il settore privato ed ha pertanto ripercussioni positive sull'economia. Anche le rispettive ubicazioni potranno trarre vantaggio da un più chiaro profilo dei musei.

4 Programma di legislatura

Il disegno è stato annunciato nel rapporto sul programma di legislatura 1999–2003.²⁸

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità e legalità

Il disegno di legge federale concernente i musei e le collezioni della Confederazione si fonda sull'articolo 69 capoverso 2 Cost. che conferisce alla Confederazione tra l'altro la competenza di sostenere attività culturali d'interesse nazionale.

²⁸ FF 2000 2099

