

02.088

**Messaggio
relativo alla legge federale concernente
la Fondazione Museo nazionale svizzero**

del 29 novembre 2002

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di legge federale concernente la Fondazione Museo nazionale svizzero nonché il disegno di decreto federale che accorda un limite di spesa per la Fondazione Museo nazionale svizzero per gli anni 2005–2008.

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

29 novembre 2002

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Kaspar Villiger

La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Compendio

Il Museo nazionale svizzero (MNS) è un'importante vetrina culturale della Svizzera e dei suoi abitanti. Esso deve poter adempiere in modo nuovo il suo compito che consiste nel collezionare e rendere accessibili al pubblico gli oggetti importanti dal profilo culturale e storico. La continuazione delle collezioni della Confederazione, la loro esposizione e presentazione al pubblico svizzero e estero, l'offerta di possibilità di formazione e i contributi alla ricerca devono essere garantiti da un'organizzazione dell'Amministrazione federale decentralizzata. I principali interlocutori del Museo si trovano all'esterno dell'Amministrazione e sono organizzati in imprese. Una nuova forma giuridica consentirà di tener conto delle attuali condizioni quadro e della trasformazione del Museo nazionale in un gruppo museale con otto sedi.

La nuova forma giuridica permette al gruppo museale di adeguarsi meglio alle esigenze dei visitatori e di reagire più in fretta alle questioni dell'attualità. Nel contempo il Museo nazionale deve poter sfruttare a pieno il suo potenziale economico e migliorare considerevolmente il suo autofinanziamento. La forma giuridica della fondazione rende inoltre più facile procurarsi mezzi di terzi e ottenere liberalità da mecenati.

Per questi motivi viene proposto di emancipare il Museo nazionale facendone una fondazione di diritto pubblico con personalità giuridica propria. La fondazione sarà diretta dalla Confederazione. Il Consiglio federale nomina l'organo di direzione strategica, ossia il Consiglio di fondazione, che sarà composto da un massimo di sette membri, e elegge il direttore, che assumerà la responsabilità operativa. Assegna un mandato di prestazioni pluriennale, che sarà concretato da una convenzione sulle prestazioni stipulata annualmente tra il Dipartimento federale dell'interno e la Fondazione. Mentre l'Ufficio di revisione verifica regolarmente le finanze e gli strumenti direttivi, la Fondazione è soggetta a una vigilanza giuridica generale da parte dell'Ufficio federale della cultura. La remunerazione, da parte della Confederazione, del mandato di prestazioni, rappresenterà la principale fonte di finanziamento.

I compiti della Fondazione sono fissati per legge e sono i seguenti: la collezione di una selezione per quanto possibile rappresentativa di oggetti storici nonché la presentazione e lo studio dei nessi storici. Il Museo nazionale deve promuovere lo studio della genesi del presente e dare in tal modo impulsi per modellare il futuro. Tematizzando l'origine e la storia del nostro Paese si affrontano anche l'identità personale del singolo e quella della nostra collettività. In tal modo si apre la possibilità di stimolare l'autoconsapevolezza e di rafforzare la coesione nazionale. La scelta dei temi deve tuttavia promuovere non soltanto l'identità nazionale bensì anche il dialogo tra le culture e di conseguenza l'apertura verso l'esterno.

I mezzi con cui il Museo nazionale lavora sono da un lato i suoi oggetti storici e le sue collezioni culturali e dall'altro gli edifici stessi, monumenti interessanti dal profilo architettonico, paesaggistico e urbanistico. La Confederazione rimane di massima proprietaria degli edifici che le appartengono e accorda alla Fondazione

l'usufrutto degli oggetti da collezione. Il rapporto di diritto relativo agli immobili e agli stabili è disciplinato da un contratto di diritto pubblico. Il personale rimane impiegato e assicurato in virtù della legge sul personale federale.

Il Museo nazionale svizzero fu inaugurato nel 1898 a Zurigo. La sede romanda ubicata nel Castello di Prangins è stata aperta nel 1998. Attualmente il Museo nazionale conta sei sedi esterne in tutta la Svizzera. Nel 2001 il gruppo contava 120 posti a tempo pieno, ripartiti tra 212 collaboratori; altre 106 persone lavoravano nei servizi di direzione e di sorveglianza e 120 erano incaricate di mandati diversi. Il personale si occupava di una collezione di circa 800 000 oggetti e ha organizzato otto esposizioni permanenti e 18 esposizioni speciali. La sede principale, la sede secondaria presso il Castello di Prangins e le sedi esterne hanno accolto nel 2001 435 609 visitatori (nel 2000: 436 505).

Messaggio

1 Parte generale

1.1 Situazione iniziale

1.1.1 Fondazione a Zurigo

Il Museo nazionale svizzero fu fondato nel 1890 per mezzo di una risoluzione dell'Assemblea federale¹. Il suo compito era quello di «raccolgere antichità patrie importanti di natura storica e artistica e di conservarle sistematicamente ordinate»² nonché «di (collocarle) nei locali del Museo nazionale»³. La risoluzione non specificava ancora quale sarebbe stata la sede o il luogo di ubicazione del Museo nazionale. Poneva però condizioni e oneri per il luogo, che avrebbe dovuto essere definito dall'Assemblea federale. Il Cantone ovvero la città doveva mettere a disposizione gratuitamente «un acconcio edificio, ben disposto e confacente ad accogliere le collezioni»⁴. Il Cantone e la città dovevano inoltre integrare le loro collezioni storico-culturali in quelle della Confederazione, affinché potessero essere esposte nel Museo nazionale. Essi ne conservavano tuttavia la proprietà⁵. Numerosi candidati presentarono un'offerta all'Assemblea federale nella quale descrivevano le loro collezioni e i loro oggetti da collezione che intendevano mettere a disposizione o in parte addirittura donare alla futura istituzione⁶. Il Museo nazionale ricevette anche da privati, famiglie e organizzazioni di Zurigo promesse di liberalità cospicue, tra l'altro la donazione della collezione della *Antiquarische Gesellschaft*, i cui oggetti sono ancora oggi tra i più importanti⁷.

Dopo accese discussioni, come sede del Museo nazionale fu designata Zurigo⁸. Questa decisione fu presa non da ultimo sulla scorta dei beni culturali, delle collezioni e delle altre liberalità previste. La città di Zurigo istituì pertanto la sede principale esistente ancor'oggi al Platzspitz. Le collezioni e le liberalità promesse furono consegnate al Museo nazionale. Di conseguenza il Museo nazionale è legato al Cantone di Zurigo e ai suoi abitanti sia per la sede sia per i preziosi oggetti da collezione. La Confederazione aveva già in precedenza collezionato e acquistato beni culturali e sostenuto collezioni cantonali. Anche queste furono trasferite in gran parte al Museo nazionale dopo il 1898.

¹ Risoluzione federale del 27 giugno 1890 sulla istituzione di un Museo nazionale svizzero; CS 4 229.

² Ibid., art. 2

³ Ibid., art. 6

⁴ Ibid., art. 5

⁵ Ibid., art. 5 seg.

⁶ Cfr. Zürich's Bewerbung, Zürich und das Schweizerische Landes-Museum, den hohen eidgenössischen Räten gewidmet, Zurigo, dicembre 1890, distribuita a tutti i membri dell'Assemblea federale dell'epoca.

⁷ Cfr. Vertrag und Schenkungsversprechen der Antiquarischen Gesellschaft Zürich del 21 dicembre 1889 e 18 giugno 1891.

⁸ Risoluzione federale del 18 giugno 1891 sulla sede del Museo nazionale; CS 4 233.

1.1.2

La sede secondaria presso il Castello di Prangins

Sin dall'epoca della Seconda Guerra mondiale la Commissione del Museo nazionale svizzero (CMN) aveva condotto intense ricerche al fine di trovare una sede del Museo nazionale nella Svizzera romanda. Questi sforzi ebbero un esito positivo grazie alla collaborazione dei Cantoni di Vaud e Ginevra. Nel 1974 i due Cantoni acquistarono la proprietà di Prangins, donandola poi alla Confederazione alla condizione che in quel luogo venisse istituita la sede romanda del Museo nazionale. Vi si voleva insediare un'esposizione permanente dedicata alla storia e alla cultura della Svizzera nel 18° e nel 19° secolo, completata da esposizioni temporanee. Prangins doveva gettare un ponte tra le diverse regioni linguistiche della Svizzera⁹. L'Assemblea federale accettò la liberalità e fondò la sede secondaria di Prangins nel 1984¹⁰.

Il restauro del castello di Prangins, iniziato nel 1983, incontrò difficoltà impreviste, che ritardarono l'apertura del museo. Esso poté essere aperto al pubblico il 18 giugno 1998, il giorno del centesimo anniversario dell'inaugurazione del Museo nazionale svizzero, alla presenza della consigliera federale Ruth Dreifuss e dei Governi cantonali di Vaud e Ginevra. Insieme al castello fu ristrutturato e aperto al pubblico anche il giardino alla francese.

Il nostro Collegio ha dato priorità all'istituzione della sede romanda situata nel castello di Prangins. I lavori di restauro, protrattisi su un lungo arco di tempo, coincisero con l'istituzione del Forum della storia svizzera a Svitto, con la costruzione del Museo degli automi musicali a Seewen SO e con la ristrutturazione del Museo della Bärengasse a Zurigo. Per tali motivi fu in particolare necessario differire il risanamento della sede principale di Zurigo; quest'ultima presentava però difetti tanto gravi che nel 1994 fu necessario procedere a un risanamento parziale per motivi di sicurezza.

1.1.3

Il Museo nazionale nell'Amministrazione federale

Già a partire dal 1890, dell'amministrazione del Museo nazionale «sotto l'alta vigilanza del Consiglio federale» fu incaricata la Commissione federale del Museo nazionale svizzero (CMN), che nominò anche la Direzione. A causa dello scopo particolare cui erano destinati gli immobili, gli edifici del Museo, le installazioni e i preziosi oggetti da collezione, nonché delle competenze della CMN, il Museo nazionale fu definito come «istituto non autonomo» nel messaggio di fondazione e da una parte della dottrina¹¹. Fu di conseguenza equiparato a un ufficio federale del Dipartimento dell'interno, anche in occasione della riorganizzazione dell'Amministrazione federale del 1979. Nel 1989 la Biblioteca nazionale svizzera, l'Ufficio federale degli affari culturali e il Museo nazionale furono riuniti; la base legale del 1890 non fu modificata.

⁹ Cfr. messaggio del 17 agosto 1983 concernente l'insediamento nel castello di Prangins/VD della sede romanda del Museo nazionale svizzero, FF **1983** III 809.

¹⁰ Legge federale del 5 ottobre 1984 che modifica la risoluzione federale sulla istituzione di un museo nazionale svizzero; RU **1985** 152.

¹¹ Cfr. Tomas Poledna, collaborazione di Matthias Hauser: *Rechtsgutachten betreffend eine neue Rechtsform des Schweizerischen Landesmuseums*, Manoscritto Zurigo, 6 gennaio/27 aprile 1999, p. 28; Citato qui di seguito con: *Poledna: Rechtsgutachten*.

1.1.4

L'evoluzione verso il Gruppo museale

Nella legge era prevista un'istituzione con un unico edificio a Zurigo. Nel 1984 al Museo nazionale è stata però aggiunta, come già accennato, la sede secondaria del Castello di Prangins¹². Nel corso degli anni si sono poi aggiunte sei sedi esterne in tutta la Svizzera. Dal 1998 viene pertanto utilizzato il nome «Gruppo MUSEE SUISSE»: con esso si intendono la sede principale di Zurigo con il centro di collezione di Affoltern, la sede romanda del Castello di Prangins e le sei dipendenze esterne.

Ecco qui di seguito una panoramica di tutte le sedi del gruppo museale:

I musei del Gruppo MUSEE SUISSE

Nome	Anno della fondazione/riapertura	Principali temi delle esposizioni	Base legale	Collaboratori/ Superficie espositiva	Visitatori nel 2001 (2000)
<i>Museo nazionale svizzero, Zurigo</i>	1898	Storia della civilizzazione, dalla preistoria fino al presente	Legge del 27.6.1890 sull'istituzione di un Museo nazionale svizzero	163/18 ¹³ 13 000 m ²	250 505 264 249
<i>Castello di Prangins, sede romanda</i>	1998	Storia della civilizzazione dal 1750 al 1920, dall'Ancien Régime fino ca. 1 ^a Guerra mondiale	LF del 5.10.1984	9/45 3600 m ²	45 624 30 382
<i>Castello di Wildegg</i>	1912	Sistemazione del territorio: castello, giardini e fattoria	Testamento di Julie von Effinger 1912	14/7 6090 m ²	37 346 34 063
<i>Museo doganale svizzero Cantine di Gandria/TI</i>	inaugurato nel 1935, integrato nel MNS nel 1978	Storia della dogana, condizioni di vita delle guardie di confine	Contratto con la Direzione generale delle dogane 1978	(Personale della Direzione generale delle dogane) 320 m ²	22 406 20 799
<i>Casa della corporazione zur Meisen, Zurigo</i>	1956	Collezioni svizzere e zurighesi di porcellane e maioliche, 18° secolo	Contratto di locazione del 1955	(Personale della sede principale) 320 m ²	19 261 19 721

¹² Legge federale del 5 ottobre 1984 che modifica la risoluzione federale sulla istituzione di un Museo nazionale svizzero; RU **1985** 152.

¹³ Personale non fisso: relatori, personale ausiliario, collaboratori finanziati dal Cantone di Zurigo, sorveglianti (p. es. impiegati stagionali nel Castello di Wildegg).

Nome	Anno della fondazione/riapertura	Principali temi delle esposizioni	Base legale	Collaboratori/Superficie espositiva	Visitatori nel 2001 (2000)
<i>Museo della Bärengasse, Zurigo</i>	1976/1999	Storia dei costumi della città di Zurigo, 1730–1800	Contratto Confederazione/città di Zurigo e statuti della Fondazione 1975	9/8 900 m ²	8 489 16 123
<i>Forum della storia svizzera, Svitto</i>	1995	Storia della civilizzazione e dei costumi della Svizzera, 1300–1800	«700° della Confederazione» 1991; Contratto con il Cantone di Svitto 1990	6/11 1660 m ²	19 500 15 015
<i>Museo degli automi musicali Seewen/SO; Collezione Dott. h.c. Heinrich Weiss-Stauffacher</i>	1990/2000	Strumenti musicali meccanici; Collezione Dott. h.c. Heinrich Weiss-Stauffacher	Contratti Confederazione/Famiglia Weiss; Contratto Confederazione/Cantone Soletta; LMN del 27.6.1890	11/17 2600 m ²	32 478 36 153 ¹⁴

1.1.5 Collezione del Museo nazionale

In quanto istituzione nazionale, il Museo nazionale riunisce collezioni di riferimento relative alla produzione artistica e artigianale di tutta la Svizzera che sono uniche per la loro varietà, ampiezza e ricchezza. Queste collezioni coprono tutto il periodo che va dalla preistoria passando per il Medio Evo fino al presente e hanno, per determinati ambiti, importanza nazionale e internazionale¹⁵.

Sin dalla sua fondazione il Museo nazionale ha potuto fare capo a preziose collezioni di collettività e istituzioni, famiglie e singoli, poiché collezionare oggetti di valore era stato riconosciuto già nel 19° secolo come compito importante dal profilo culturale e politico. Collezionando e tutelando oggetti significativi si cominciò presto a conservare la storia degli antenati e quella della propria epoca. Le collezioni costituite nel corso dei secoli rappresentano pertanto una parte importante dell'identità nazionale.

Nei prossimi 20–30 anni i cambiamenti che interverranno nella coabitazione e nella struttura delle età rappresenteranno una grande sfida per la politica in materia di collezioni dei musei storici – e in particolare per quella del Museo nazionale. La tradizione secondo la quale collezioni e oggetti sono trasmessi da una generazione all'altra ha cessato già oggi di essere un'evidenza. La rapida evoluzione delle abitu-

¹⁴ Il Museo degli automi musicali è stato riaperto il 25 aprile 2000 dopo una chiusura parziale.

¹⁵ Si tratta dei seguenti settori: Reperti archeologici, sculture in legno, ritratti, arti grafiche, fotografia, ceramica, oggetti in stagno, metalli preziosi, stampi per pasticceria, mobili e decorazioni d'interni, numismatica, pittura su vetro, tessili e costumi, armi e oggetti militari, bandiere.

dini di vita accorcia la durata di molti oggetti e fa divenire inutili e superflue intere categorie di oggetti di uso quotidiano. Soltanto una strategia mirata dei musei storici può evitare la perdita di oggetti importanti.

1.1.6 Studio, manutenzione e conservazione

Collezionare beni culturali importanti è una delle attività del Museo nazionale. Le tecniche di studio, manutenzione e conservazione, in continua evoluzione, sono strettamente connesse a quest'attività. In questo ambito il Museo nazionale ha acquisito un ampio know-how, garantendo un contributo importante ai fini dello sviluppo della ricerca applicata in questo settore. Di questo possono profittare oggi la scienza, la ricerca e l'insegnamento, anche oltre i confini nazionali. Alcuni rami della tutela del patrimonio culturale, che un tempo erano direttamente legati al Museo, si sono trasformati in parte in istituzioni indipendenti, ad esempio la tutela dei monumenti o l'archeologia.

1.1.7 Trasmissione

Per molto tempo la trasmissione è stata vista come parte integrante del lavoro di collezione e considerata di importanza minore. Il limitato valore ad essa attribuito risultava in particolare anche dalle mancanti risorse finanziarie e di personale. Al fine di rafforzare la trasmissione del sapere connesso alle collezioni, questo compito è stato trasformato in attività autonoma. Obiettivo di questa riforma era la professionalizzazione di un settore che assume un peso sempre maggiore per il successo dei prodotti museali (esposizioni, ecc.).

L'esperienza insegna che gli storici sono degli esperti nei musei quando si tratta di definire l'importanza degli oggetti, classificarli e spiegarli nel loro contesto storico. I mediatori vedono gli oggetti da una prospettiva diversa. Essi partono dalle condizioni alle quali i visitatori del museo si interessano a un prodotto. La combinazione dei talenti degli specialisti della storia con quelli degli esperti della trasmissione fa dell'educazione un avvenimento.

Nei musei la prospettiva classica della storia dell'arte attribuisce agli oggetti da collezione un'aura intrinseca che viene comunicata spontaneamente all'osservatore. Questa concezione si riferisce alle esposizioni in cui gli oggetti figurano in primo piano e devono trasmettere conoscenze storiche, in modo isolato uno dall'altro. Questo funziona quando gli oggetti sono abbastanza celebri o hanno una qualità estetica tale da indurre associazioni di idee e scoperte, ma fallisce se gli oggetti rimangono estranei al pubblico e non vengono spiegati.

La collaborazione interdisciplinare degli specialisti delle collezioni con quelli della trasmissione conferirà una nuova convivialità alle esposizioni. La convivialità consiste non soltanto nel rendere piacevoli i luoghi, bensì anche e soprattutto nell'identificare e riconoscere gli interessi e i gusti del pubblico e nel reagirvi e rispondervi. I musei storici classici devono pertanto rivedere e ridefinire il loro ruolo nella società dell'informazione.

1.1.8

Il Museo nazionale, prodotto della sua storia

Il Museo nazionale è fortemente marcato dalla sua storia. All'epoca della fondazione la sua attività era orientata alla ricerca delle radici della comunità e della sua identità nazionale. Le collezioni rispecchiano la fede nel progresso della civiltà umana e presentano nel contempo gli antenati medievali e la loro eroica tradizione guerriera come modelli illustri.

All'inizio del 20° secolo il Museo nazionale divenne sempre più un museo delle arti applicate e il termine «cultura» fu ristretto alla creazione artistica individuale. La nuova concezione puntava sulla dimensione atemporale della «grande arte» e il Museo nazionale poté pertanto rinunciare al contesto storico. Nel contempo i fenomeni di tutti i giorni non furono più considerati degni della storia e scomparirono negli anni Trenta quasi completamente dal Museo nazionale svizzero.

In particolare dagli anni Cinquanta il mondo museale svizzero è nuovamente e profondamente cambiato. Molti settori d'acquisizione considerati fino allora «non degni della storia» godettero altrove di una maggiore considerazione e furono collezionati in musei diversi dai musei storici classici. Tipico esempio di quest'evoluzione è il Museo dei trasporti di Lucerna, dove la storia della tecnica viene mostrata come elemento portante dell'identità svizzera.

Come conseguenza di quest'evoluzione, le collezioni del Museo nazionale nel settore della storia delle arti applicate permangono ancor'oggi molto importanti, mentre la storia della vita quotidiana e quella della tecnica presentano alcune lacune, che non sono facili da colmare. Tuttavia, i settori centrali coltivati finora non possono essere trascurati per questo motivo, poiché sono essi che danno al Museo nazionale il suo carattere unico. Attualmente l'obiettivo è formulato in modo chiaro: sulla base delle sue collezioni enciclopediche il Museo nazionale assume la funzione di museo nazionale della civilizzazione e della storia in senso lato, dalle origini fino ad oggi.

Il Museo nazionale si trova davanti a una sfida doppia: deve da un lato trasmettere, per mezzo di presentazioni attrattive e alla portata di tutti, una visione della storia che corrisponda alle attese contemporanee e, dall'altro, posizionarsi in seno a un paesaggio ricco e variato di musei e collezioni. Per adempiere questo compito è indispensabile cooperare con altri musei di importanza nazionale in Svizzera e con le altre collezioni della Confederazione per sfruttare le potenziali sinergie.

1.2

Evoluzione della società e tendenze di sviluppo nel Museo nazionale

1.2.1

La storia nel 21° secolo

La storia ha perso d'importanza in quanto punto di riferimento per orientarsi nel mondo e nella comunità. Dopo la credenza nella storia della salvezza, impallidisce anche la fede nel progresso morale costante dell'umanità, entrambe motori della coscienza storica i cui effetti erano percepibili fino nella vita quotidiana. La «fine della storia» non è sicuramente ancora giunta, ma la capacità della storia di dare un senso alla vita sembra affievolirsi.

Si possono tuttavia constatare anche tendenze inverse. I rapidi cambiamenti che caratterizzano la vita quotidiana attuale favoriscono – come cent’anni fa – la ricerca delle proprie radici. Da questo profilo la storia ridiventa un fattore di identità. Non sono però più le grandi istituzioni come la Chiesa e lo Stato che cristallizzano l’identità, bensì una moltitudine di piccoli gruppi di riferimento che si completano e che hanno dimensioni contenute quali ad esempio la famiglia, il luogo di lavoro o la musica preferita. In tutti i media ci si attende anche che la storia sia presentata in modo tale da suscitare l’emozione e il sentimento di autenticità.

Questa è una delle grandi opportunità offerte ai musei storici e alle loro esposizioni: l’espansione dei mondi virtuali rende sempre più raro vedere e toccare concretamente un oggetto storico. L’aura di un oggetto «testimone della storia» può offrirlo soltanto un museo. È qui che deve iniziare la ricerca dell’autoconsapevolezza nel museo e che si devono affrontare le questioni poste alla storia dal presente. Il Museo nazionale deve presentare la storia in modo tale che il grande pubblico possa stabilire un nesso con la sua vita quotidiana. L’emozione e l’avventura devono occupare un posto maggiore nei musei svizzeri del 21° secolo.

1.2.2 La storia in quanto esperienza

Le esigenze poste alla trasmissione della storia hanno subito in questi ultimi anni una profonda trasformazione. All’epoca della fondazione del Museo nazionale si pensava che per informare, istruire e divertire fosse sufficiente esporre semplicemente degli oggetti storici. La risoluzione del 1980 sulla istituzione di un Museo nazionale svizzero si limitava infatti a prescrivere che le collezioni dovevano essere «collocate» nei locali del Museo nazionale¹⁶.

Con i moderni media audiovisivi di massa quali il cinema, la radio e la televisione le esigenze dei visitatori sono aumentate costantemente e nell’era di Internet stanno crescendo ulteriormente. Gli oggetti e le collezioni non hanno perso la loro importanza in quanto media, devono però essere messi in scena e inseriti sempre più in un contesto comprensibile al pubblico. Limitarsi ad esporre oggetti preziosi e interessanti dal profilo storico suscita sempre meno entusiasmo nel visitatore medio.

Il museo deve permettere di vivere esperienze interessanti. È necessario pertanto organizzare esposizioni d’attualità che offrano, oltre a spettacoli audiovisivi, anche luoghi in cui sostare. Prestazioni supplementari quali visite guidate, manifestazioni accessorie, pubblicazioni nonché ristoranti e negozi sono molto importanti. Esse devono essere concordate con l’esposizione e dare al visitatore la possibilità di percepire la visita del museo come un’esperienza globale, della quale serberà un ricordo positivo.

¹⁶ Risoluzione federale del 27 giugno 1890 sulla istituzione di un Museo nazionale svizzero; CS 4 229, art. 6.

L'aumento delle prestazioni che il Museo nazionale deve di conseguenza fornire esige una maggiore collaborazione con altri settori, segnatamente nell'ambito del marketing. Nel contempo aumentano anche le esigenze dal profilo dell'architettura del museo, segnatamente per quanto concerne la flessibilità e gli spazi. L'architettura dei musei ha grande importanza per il suo effetto simbolico¹⁷.

1.2.3 La storia e i suoi nessi con il presente

L'importanza della storia per la società dev'essere ristudiata e rispiegata senza sosta. È inoltre importante che il museo faciliti l'accesso al passato e ne mostri il significato per il presente. Per il grande pubblico la storia diviene interessante e stimolante se è possibile stabilire un nesso con il presente. Se sono toccati e interpellati nelle loro emozioni, i visitatori si sentono implicati personalmente nella storia.

Di conseguenza il museo deve essere anche un forum in cui dibattere i problemi dell'attualità. Deve poter partecipare ai dibattiti contemporanei senza prendere partito unilateralmente. In quanto centro della storia e della civilizzazione il museo può offrire uno sguardo particolare, rivolto sia verso il passato sia verso il presente. In tal modo contribuisce a foggare l'identità attraverso il dialogo tra le culture e a dare un senso al presente.

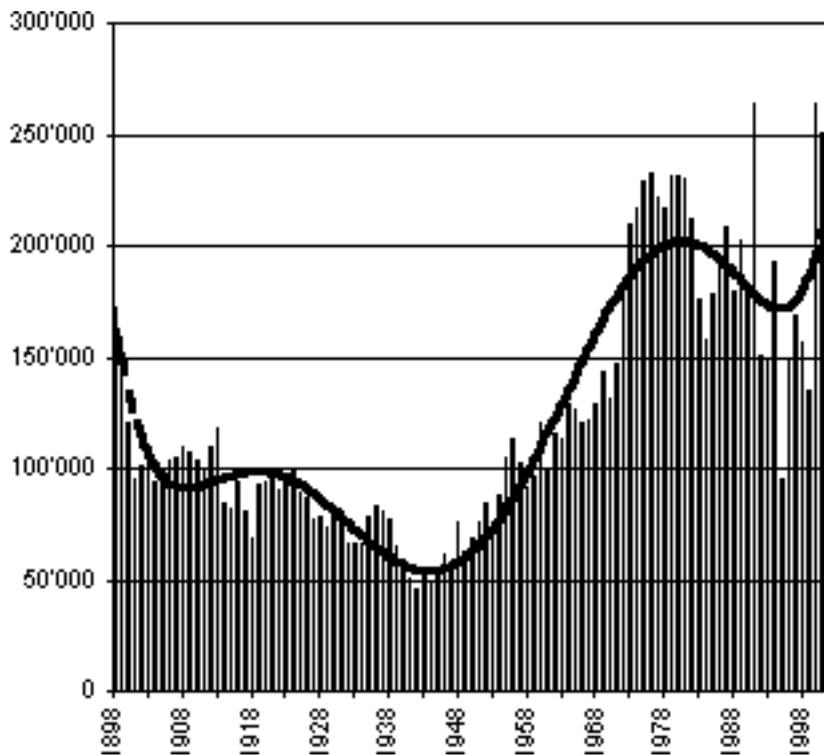
1.2.4 Il museo, luogo di spettacolo

Il museo può contribuire al meglio a dare un senso al presente e a foggare l'identità se è percepito come un'istituzione di fiducia, che garantisce una certa continuità e autenticità in un mondo effimero. Pertanto l'interesse del pubblico non diminuisce bensì evolve. In occasione di un sondaggio¹⁸ quasi tre quarti degli Svizzeri interrogati hanno dichiarato di andare al museo quando c'è un'esposizione speciale.

¹⁷ Cfr. Hans Joachim Klein con collaborazione di Jennifer Stiebel e Monica Trinca: Im Meinungsspiegel - Wie das Schweizerische Landesmuseum von Bevölkerung und Touristen wahrgenommen wird, in Zeitschrift für Schweizerische Archäologie und Kunstgeschichte, Volume 57, 2000/Quaderno 1, Zurigo 2000, pag. 50; citato qui di seguito con: Klein: *Meinungsspiegel Landesmuseum*; Matthias Frehner: «Wie Mr. Krens die Museumswelt auf den Kopf stellt», NZZ FOLIO, ottobre 2000, pag. 20 segg., in particolare pag. 29: «Die spektakuläre Hülle ist das Hauptereignis».

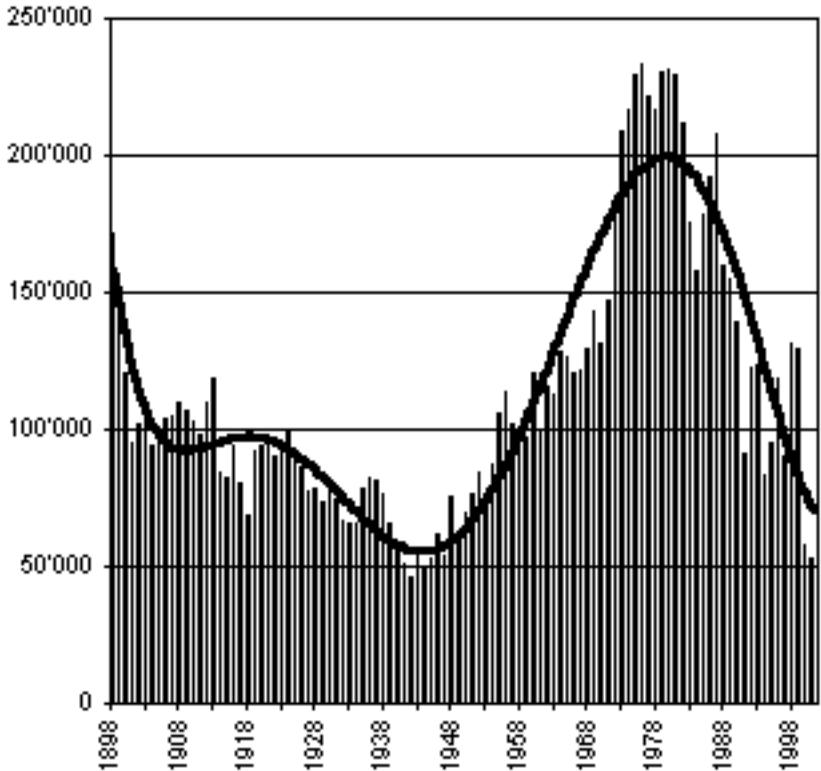
¹⁸ Klein, *Meinungsspiegel Landesmuseum*, pag. 39.

Questo persistente interesse per le esposizioni è dimostrato dalla curva positiva dei visitatori nel 2000:



Numero dei visitatori delle esposizioni permanenti e temporanee 1898–2000

Considerando soltanto il numero dei visitatori delle esposizioni permanenti, la tendenza si inverte:



Numero dei visitatori delle esposizioni permanenti 1898–2000

L'attrattiva delle esposizioni permanenti diminuisce a lunga scadenza. Nei suoi edifici il Museo nazionale non può più accontentarsi di offrire come attrazione principale un'esposizione permanente concepita per un lungo periodo o una panoramica della storia della civiltà. Esso deve distinguersi con diverse esposizioni temporanee, che devono però essere iscritte in una prospettiva più ampia: gli oggetti da collezione e le informazioni devono essere dotate di emozioni particolari¹⁹. Le sedi del Museo nazionale svizzero devono proporre uno o più palcoscenici sui quali presen-

¹⁹ Konzeptstudie IV: Konzeptstudie für das Neue Landesmuseum unter spezieller Berücksichtigung des Aufgabenbereichs «Wissenschaft», redatto da Philippe della Casa, Christine Keller, Christof Kübler, Thomas Lörtscher et al., *Vervielfältigung*, Zurigo, 28 maggio 2002, pag. 9.

tare spettacoli (*events*) per i visitatori. Se non vuole divenire un ghetto culturale, il Museo nazionale deve contribuire alle discussioni attuali che agitano la società rinnovando la presentazione dei contenuti²⁰.

1.2.5 Museo nazionale e Internet

L'espansione di Internet ha trasformato in modo particolare l'informazione in seno alla società. Un istituto di formazione, informazione e divertimento come il Museo nazionale non può certo sottrarsi a Internet. Il Museo deve presentarsi nell'«oceano Internet» in modo tale da avere le migliori opportunità d'essere notato. E deve attualizzare costantemente la sua immagine, poiché le attese del pubblico crescono continuamente. Il Museo nazionale è soggetto anche in questo ambito a una concorrenza mondiale. È tuttavia evidente che il migliore sito Internet non potrà mai sostituire l'autenticità speciale del museo e delle sue collezioni in quanto luogo di scambi variati e unici.

1.2.6 Cambiamenti strutturali del pubblico e delle collezioni

L'evoluzione sociale non soltanto si ripercuote sulla trasmissione della storia bensì concerne anche l'attività collezionistica del Museo nazionale. Molte istituzioni e collezioni sono minacciate perché le tendenze collettive della società rendono più difficile il passaggio del testimone alle nuove generazioni. Questo vale in particolare per le società e le associazioni che si sono distinte spesso anche per il loro sostegno a collezioni e musei. Anche per musei importanti come il Museo alpino, istituito dal Club alpino svizzero (CAS), assicurare l'avvenire costituirà una sfida enorme. Occorrerà pertanto instaurare una politica svizzera dei musei che persegua obiettivi chiari e fissi priorità.

In questo ambito il Museo nazionale svizzero può fornire importanti studi preliminari.

1.2.7 Nuove premesse della promozione della cultura

La recessione degli anni Novanta ha favorito l'interesse delle amministrazioni pubbliche e dei loro servizi per i metodi di gestione già sperimentati nell'economia quali la gestione per obiettivi, i preventivi globali e i mandati di prestazioni. Questi nuovi modelli di gestione presentano vantaggi soprattutto nel settore della cultura, poiché lasciano spazi più ampi all'adempimento dei compiti.

Un museo nazionale chiamato a rispondere alle aspettative elevate descritte qui sopra dovrà tuttavia disporre in futuro di mezzi supplementari. Siccome le indennità dello Stato non aumenteranno, occorre trovare nuove fonti di finanziamento. Grazie alla molteplicità dei suoi compiti e delle sue attività, il Museo nazionale può rive-

²⁰ «Hängen am Museum» Gutachten des Gottlieb Duttweiler-Institutes, redatto da Kathrin Oester e Basil Rogger, Rüschiikon/Zurigo, 2001, pag. 22 e Konzeptstudie IV, pag. 3 e 14 segg.

larsi un partner interessante per gli sponsor e per altre forme di collaborazione con i privati. Esso deve sviluppare queste possibilità di realizzare guadagni supplementari. Più il Museo nazionale è in grado di presentarsi in modo attrattivo e di consolidare la sua reputazione, tanto più i suoi partner profitano del trasferimento di immagine.

La Confederazione non può tuttavia sottrarsi dalla sua responsabilità finanziaria nei confronti del Museo nazionale e continuerà pertanto a garantire il finanziamento di base. Il legame con la Confederazione garantisce inoltre che, malgrado la collaborazione con i privati, il Museo nazionale adempierà integralmente la sua missione culturale.

1.3 Il Museo nazionale e il suo contesto

1.3.1 I musei svizzeri e il loro coordinamento

La Svizzera è il Paese europeo che conta il numero più alto di musei pro capite e in seno al Consiglio internazionale dei musei (ICOM, International Council of Museums) la sua sezione è la terza per grandezza dopo quelle della Francia e della Germania. La Svizzera precede pertanto gli Stati Uniti. Nonostante il Museo nazionale svizzero sia uno dei più grandi musei in Svizzera, il federalismo e la suddivisione specifica dei compiti e delle competenze in seno alla politica culturale elvetica non gli attribuiscono uno statuto gerarchico né un ruolo particolare. E non vi è nemmeno un coordinamento ufficiale dei musei, che sono raggruppati semplicemente, su base volontaria, nell'Associazione dei Musei svizzeri (AMS). L'AMS contava nel 2000 oltre 900 musei. Ogni anno vi sono 15–20 nuove adesioni.

1.3.2 La situazione dei musei in Svizzera

In Svizzera vi sono musei di dimensioni e genere diversi, che possono essere classificati in base alla loro vocazione o al loro sistema organizzativo.

La classificazione in funzione del sistema organizzativo distingue innanzitutto tra musei pubblici e musei privati.

I *musei pubblici* comprendono quelli della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni, ma anche quelli dei distretti e delle associazioni di comuni. Accanto al Museo nazionale, alcune istituzioni cantonali sono tra i maggiori musei svizzeri. Le collezioni dei musei cantonali coprono in generale settori quali le belle arti, la storia, l'archeologia, la storia naturale e militare del loro territorio. La maggioranza dei musei ha vocazione locale. Spesso sono piccoli e per ragioni finanziarie non possono sempre essere diretti da professionisti.

L'ultima edizione della Guida dei musei svizzeri (1998) distingue dieci categorie di musei a seconda della vocazione, anche se l'attribuzione a una determinata categoria non è sempre facile.

Vocazione	Svizzera romanda	Svizzera italiana	Svizzera tedesca e romancia	Totale
<i>Belle arti</i>	30	15	69	114
<i>Arti applicate</i>	8	0	8	16
<i>Scienze naturali</i>	15	3	36	54
<i>Storia</i>	14	4	70	88
<i>Archeologia</i>	10	4	8	22
<i>Etnologia</i>	4	4	7	15
<i>Musei militari</i>	6	2	7	15
<i>Storia locale</i>	46	16	220	282
<i>Tecnica</i>	20	0	33	53
<i>Artigianato</i>	10	0	76	86
<i>Tema particolare</i>	28	17	73	118
Totale	191	65	607	863

I musei privati sono attori importanti sulla scena museale. Se ne possono distinguere tre tipi: i musei delle imprese, quelli incentrati su una personalità illustre e quelli appartenenti a una catena internazionale di musei.

I musei privati rispondono spesso a una tendenza del tempo: puntano su scenografi e temi sperimentati, in un quadro architettonico moderno. Le inaugurazioni e i nuovi progetti di musei privati suscitano pertanto un grande interesse e raccolgono un ampio successo presso il pubblico e i media. Per i musei pubblici questo rappresenta una sana concorrenza. Non va sottovalutato in questo contesto il sostegno accordato ai musei privati dalle collettività pubbliche, che spesso assumono in seguito l'intera responsabilità di queste istituzioni.

1.3.3 **Gli altri musei e le altre collezioni principali della Confederazione**

Alla fine del 19° secolo, per conservare il suo patrimonio culturale, il giovane Stato federale fondò l'Archivio federale, la Biblioteca nazionale svizzera e il Museo nazionale svizzero, per cui vi fu una certa ripartizione dei compiti. Le liberalità e i regali fatti al Consiglio federale furono attribuiti a istituzioni diverse. Le acquisizioni della Fondazione Gottfried Keller e la costituzione della Collezione d'arte della Confederazione, grazie al promovimento delle belle arti da parte di quest'ultima, hanno dato vita a diverse collezioni e musei federali di storia della cultura. Ecco i principali:

Gli altri principali musei e collezioni della Confederazione

Nome	Base legale	Importanza; collezioni, origine	Amministrazione
<i>Collezione d'arte della Confederazione</i>	Risoluzione federale del 22.12.1887 per il promovimento e l'incoraggiamento delle arti nella Svizzera ²¹ ; Decreto federale del 18.12.1917 sull'incoraggiamento e l'incremento dell'arte applicata ²²	Ca. 16 200 oggetti da: – promovimento delle arti – diversi concorsi di sistemazione (p. es. arte nelle costruzioni) – liberalità Una delle maggiori e principali collezioni di arte moderna e arti decorative svizzere a partire dal 1874	Sezione Arte e design dell'Ufficio federale della cultura – Decorazione di edifici importanti dell'Amministrazione federale e delle rappresentanze svizzere all'estero – Prestiti permanenti ai musei d'arte svizzeri – Prestiti temporanei per esposizioni
<i>Collezione della Fondazione federale Gottfried Keller</i>	Contratto del 1890 sulla donazione del patrimonio di Lydia Welti-Escher alla Confederazione; Fondazione destinata all'acquisizione di oggetti d'arte importanti di tutte le epoche, per impedirne il trasferimento all'estero	Ca. 5000 oggetti nonché il Convento di S. Giorgio di Stein a. Rhein La principale e la più preziosa collezione di proprietà della Confederazione	La Commissione della Fondazione federale Gottfried Keller decide in merito agli acquisti e alla loro gestione Le opere d'arte sono generalmente esposte in musei di tutta la Svizzera a titolo di prestito permanente
<i>Museo Vela, Ligornetto</i>	Testamento di Spartaco Vela del 1891	– Opere degli artisti Vincenzo, Lorenzo e Spartaco Vela – Pittura e arti grafiche lombarde, fotografie del 19° secolo – Casa d'artista che costituisce un'opera d'arte globale	Sezione Arte e design dell'Ufficio federale della cultura Oltre all'attività del museo e delle esposizioni, comprende un atelier e alloggi per artisti
<i>Collezione Oskar Reinhart «am Römerholz», Winterthur</i>	Contratto di donazione del 1958	Ca. 200 opere di arte europea, dal tardo Gotico ai classici dell'epoca moderna («Schule des Sehens»)	Sezione Arte e design dell'Ufficio federale della cultura

Ricordiamo inoltre le diverse collezioni provenienti da lasciti di scrittori, depositate prevalentemente presso l'Archivio letterario svizzero nonché le cartelle artistiche contenute nella Collezione grafica della Biblioteca nazionale svizzera. L'Archivio federale colleziona le successioni e la documentazione concernenti i personaggi illustri della storia contemporanea.

²¹ RS 442.1

²² RS 442.2

1.3.4 Sostegno della Confederazione a altri musei

Finora la Confederazione si è dimostrata piuttosto restia a sostenere i musei. Questo a causa dell'elevato numero di musei presenti in Svizzera, della competenza dei Cantoni in questo ambito e della conferma del sistema federalistico anche nella nuova Costituzione federale. La Confederazione ha accordato alcuni aiuti finanziari a un ristretto numero di musei, a titolo della politica culturale o della politica dei musei, ma si è trattato di investimenti e non di spese d'esercizio. Il Museo della Croce rossa e della Mezzaluna rossa di Ginevra percepisce un aiuto federale per ragioni di politica estera, mentre diversi dipartimenti finanziano, su basi giuridiche diverse, il Museo svizzero dei trasporti di Lucerna e il Museo all'aperto di Ballenberg presso Brienz. Diversi progetti hanno inoltre ricevuto sussidi anche importanti da parte del Fondo delle monete commemorative, legati però a attività precise. Malgrado collezioni importanti, la Confederazione non sostiene o piuttosto non ha ancora istituito un museo dell'esercito, e questo per ragioni essenzialmente finanziarie.

La questione del sostegno finanziario si pone in particolare per i musei che, senza essere di proprietà della Confederazione, hanno un'importanza nazionale e assumono compiti non adempiuti dalla Confederazione. Dal profilo della politica culturale è importante considerare in una prospettiva nazionale il modo in cui la Confederazione potrebbe aiutare i musei corrispondenti a adempiere i loro compiti e garantire la loro sicurezza finanziaria, tra l'altro per mezzo di un eventuale cofinanziamento sussidiario. Questo ha tuttavia un senso soltanto se vi è la disponibilità ad assumere i costi consecutivi dell'operazione. Nonostante la situazione delle finanze federali permanga precaria, questo non è tuttavia completamente escluso, a condizione di giustificarlo in maniera convincente nell'ambito di una concezione generale – piuttosto blanda – della missione dei musei svizzeri. Siffatta concezione è pertanto prevista nell'ambito della realizzazione del nuovo articolo costituzionale sulla cultura (art. 69 Cost.). Essa sarà elaborata dall'Ufficio federale della cultura unitamente alle città, ai Cantoni e alle organizzazioni culturali.

1.3.5 Promuovere la cooperazione

Nel paesaggio variegato dei musei svizzeri possibilità importanti di collaborazione non sono ancora state sfruttate. A questo fine mancano spesso le necessarie risorse umane e finanziarie. Inoltre la paura della concorrenza o determinati pregiudizi di valore ostacolano l'approfondimento della cooperazione. In futuro sarà pertanto necessario collaborare più intensamente, soprattutto per quanto concerne i prestiti di oggetti e gli scambi di collezioni. Vi è inoltre il trasferimento del know-how in materia di conservazione, restauro e gestione delle collezioni. Si tratterà inoltre di evitare per quanto possibile le collezioni parallele.

In questo ambito il Museo nazionale svolge un ruolo importante. In quanto istituzione nazionale deve avere una visione d'insieme sulle attività degli altri musei storici del Paese e documentarle, senza tuttavia attentare allo statuto e alle competenze dei Cantoni. In tal modo adempie la sua missione, ossia garantire una scelta per quanto possibile rappresentativa di testimonianze della cultura materiale svizzera, insieme ad altre istituzioni che svolgono attività analoghe. Il Museo nazionale non è in grado di coprire da solo e senza lacune la storia completa e l'intero patrimonio culturale del Paese. L'attività di documentazione e di trasmissione citata sopra è

pertanto ancora più importante. A tal fine il Museo nazionale può sfruttare il potenziale e la dispersione geografica della casa madre, della sede romanda e delle altre sedi esterne. Inoltre grazie alle sue dimensioni, alla sua esperienza e alla sua infrastruttura può offrire servizi preziosi a altri musei. Intensificando come previsto la collaborazione e la suddivisione dei compiti con altri musei, il Museo nazionale potrà concentrarsi in maniera più mirata sui propri oggetti e collezioni.

1.3.6 Un ponte tra l'educazione e la scienza

In futuro il Museo nazionale non si limiterà a cercare la collaborazione con altri musei e istituzioni analoghi. Per partecipare al dibattito sociale, non solo organizzerà i suoi propri congressi e manifestazioni, bensì rafforzerà anche i suoi legami con le istituzioni scientifiche e educative. Per questo motivo dopo il «*Festival des Wissens*» (Festival del sapere) svoltosi nel maggio del 2001 ha concluso un accordo con la Fondazione Science et Cité, con la direzione del Politecnico federale di Zurigo e con il Collegium Helveticum. Il nuovo Museo nazionale accoglierà un centro denominato «Science et Cité» destinato a promuovere il dialogo tra scienza, società, economia e politica. In tal modo sarà possibile educare in un ambiente variato e stimolante. Questioni complesse della ricerca saranno presentate in maniera comprensibile. Questa vasta collaborazione interdisciplinare comprenderà anche la Scuola pedagogica universitaria di Zurigo (trasmissione della storia) e la Scuola di arti applicate di Zurigo (definizione e esame di nuovi metodi di trasmissione dell'informazione e del sapere). Il Museo nazionale potrà in tal modo estendere il suo compito fondamentale, ossia lo studio e la trasmissione del sapere, alle scienze esatte, all'educazione, alla ricerca applicata e allo sviluppo industriale.

1.4 Il Museo nazionale svizzero nel contesto internazionale

1.4.1 Concorrenza e collaborazione

In quanto istituzione nazionale, il Museo nazionale non si misura unicamente con gli altri musei svizzeri bensì anche e soprattutto con i musei degli altri Paesi. La gestione attuale delle collezioni corrisponde al livello della museologia internazionale e gode di un'eccellente reputazione. Per quanto concerne la trasmissione, il Museo nazionale deve applicarsi per essere all'altezza degli standard internazionali. In questi ultimi anni ha coltivato a varie riprese la collaborazione con i musei dei Paesi vicini. Questa cooperazione si è manifestata con esposizioni comuni («*Späte Freiheit*», «*Die Alamannen*», «*Leonardo da Vinci*»), ma anche con una collaborazione più intensa in seno a organizzazioni internazionali di musei. Il Museo nazionale ha svolto un ruolo attivo anche in progetti di aiuto o di sostegno, quali ad esempio il progetto dei musei svizzeri in favore della salvaguardia del Museo nazionale di Sarajevo. Anche in futuro continuerà a collaborare con gli Stati vicini, le regioni frontaliere e le loro grandi città, ossia principalmente la Baviera, il Vorarlberg, la Lombardia o il Bacino del Lemano. Il fatto che la Svizzera non possa partecipare ai programmi museologici dell'UE è chiaramente uno svantaggio.

La riforma del Museo nazionale proposta nel presente messaggio non è un processo isolato ma ha precursori e paralleli in altri Stati europei. Già negli anni Ottanta la *Gran Bretagna* aveva iniziato a trasformare i suoi musei nazionali in istituti indipendenti di diritto pubblico o privato. Il modello britannico fece rapidamente scuola, anche se l'emancipazione dei musei nazionali non ebbe luogo ovunque nello stesso modo. Determinanti per la riforma erano la mancanza di redditività e la mancanza di flessibilità; il management e il know-how specifico furono comunque sviluppati ovunque, ma con tempi e statuti giuridici diversi.

Qui di seguito commenteremo le riforme realizzate nei Paesi Bassi e in Austria. La procedura utilizzata nei Paesi Bassi è servita ampiamente da modello per il presente disegno di legge. L'esempio dell'Austria illustra un altro tipo di emancipazione dei musei federali.

Nei *Paesi Bassi* le nuove condizioni generali sono state negoziate nel corso di discussioni durate anni tra il Legislativo, i ministeri e i musei. Quale risultato della tendenza dominante dalla fine degli anni Ottanta di decentralizzare le prestazioni dello Stato, i musei furono staccati dal Ministero della cultura e convertiti in fondazioni indipendenti, che ricevettero gli oggetti delle collezioni in prestito permanente per trent'anni. Lo Stato dà in affitto gli edifici alle fondazioni e mette loro a disposizione l'importo dell'affitto a titolo di sussidio. Gli oggetti delle collezioni e gli immobili erano stati portati a un buon livello prima dell'emancipazione. D'intesa con il museo interessato, il Ministero della cultura fissa gli scopi e gli obiettivi finanziari in una sorta di mandato di prestazioni. Un consiglio di fondazione nominato dal Ministero elegge la direzione del museo ma non si occupa dei compiti organizzativi. Un organo ufficiale di controllo vigila sulla buona gestione delle collezioni.

È ancora troppo presto per dare un giudizio definitivo sulle ripercussioni della riforma. I musei olandesi sono tuttavia maggiormente orientati ai bisogni dei visitatori e sono ora più sensibilizzati in merito al rapporto qualità/prezzo dei loro progetti.

In *Austria* il Governo ha deciso alla fine di autunno 1998 di accordare l'indipendenza ai musei federali a tappe e ha realizzato rapidamente questa decisione. La riorganizzazione era dettata da piani di risparmio, e né il personale né le associazioni dei musei furono coinvolti nell'operazione. La forma giuridica scelta è quella dell'istituto scientifico (*Wissenschaftliche Anstalt*), che equipara praticamente i musei alle università. La riforma è stata realizzata in due tappe: innanzitutto sono stati determinati preventivi globali, poi vi è stata la conversione in istituto scientifico. Le misure di risparmio e le difficoltà legate al calcolo delle spese anteriori hanno determinato preventivi globali molto giusti e sembrano aver determinato per alcuni musei una situazione finanziaria piuttosto drammatica. Alcuni musei hanno addirittura dovuto chiudere provvisoriamente le loro porte per mancanza di fondi.

Nel caso dell'Austria non è possibile pronunciarsi definitivamente né sul fondo né sul problema delle finanze. È impossibile giudicare se vi è stato un aumento dell'efficienza poiché i piani sono costantemente sostituiti da nuove direttive. Le direttive relative al contenuto non sono né negoziate con i ministeri né sono sufficientemente precise per consentire di fissare priorità. I meccanismi di controllo richiesti nel corso del dibattito politico non sembrano ancora aver dato i loro frutti.

Siccome in *Germania* la sovranità culturale spetta ai Länder, il confronto dev'essere fatto con i *Landesmuseen* e non con i *Bundesmuseen*, poiché i legami di questi ultimi con lo Stato non sono paragonabili a quelli dei musei nazionali di altri Stati europei. Anche a livello dei Länder qualcosa si muove, segnatamente a *Amburgo*, dove i musei sono stati trasformati nel 1999 in fondazioni indipendenti di diritto pubblico, secondo il modello olandese. I rapporti in merito alle prime esperienze mostrano che i musei stanno bene dopo aver abbandonato la contabilità cameralistica. Si constata una maggiore concorrenza tra i musei per ottenere i favori del pubblico, degli sponsor e dei mecenati. I musei tengono oggi maggiormente conto dei bisogni del pubblico e si mostrano più coscienti del loro ruolo di fornitori di servizi.

I Paesi centralistici come la *Francia* non possono adottare i modelli di riforma olandese o britannico. Ma anche in questo caso cresce la pressione sui musei pubblici per obbligarli a ottenere più fondi propri con gli stessi effettivi e gli stessi mezzi finanziari. Anche se rimane impensabile cambiare la forma giuridica o accordare l'autonomia decisionale, l'esercizio dei musei, o almeno della parte che concerne il pubblico, è talvolta affidata, e sempre più spesso, a società private. La percentuale di manager tra il personale dei musei statali è in aumento.

La situazione è analoga in *Portogallo* o in *Spagna*, mentre nei *Paesi scandinavi* i musei concepiscono la loro riforma nel senso del federalismo.

1.5 Riflessioni sull'emancipazione

Per poter rispondere alle esigenze descritte sopra, il Museo nazionale necessita di uno spazio e di una libertà d'azione più ampi. Il disegno di legge propone pertanto di trasformarlo in persona giuridica il cui esercizio è organizzato indipendentemente dall'Amministrazione. Qui di seguito esamineremo in dettaglio i possibili effetti di siffatta emancipazione.

1.5.1 Finanziamento

Il vantaggio per il Museo nazionale di essere un'unità dell'Amministrazione federale centrale è che il suo finanziamento è prevedibile nell'ambito del bilancio della Confederazione e del piano finanziario. Oltre ai mezzi previsti nel bilancio, la Sezione Museo nazionale beneficia di prestazioni talvolta considerevoli dagli uffici dello Stato maggiore e delle Risorse, e questo nei settori degli immobili (manutenzione, conservazione del valore, costruzioni), del personale, delle pubblicazioni e dell'informatica. I principi contenuti nella legislazione sulle finanze della Confederazione nonché le autorità superiori e le istanze di controllo garantiscono che i fondi siano utilizzati in modo corretto.

L'inconveniente di far parte dell'Amministrazione è invece che, quando si tratta di trovare e impiegare fondi di terzi, accumulare e spendere capitale d'esercizio e riserve, o reagire rapidamente a eventi imprevisti o a variazioni del mercato, le possibilità sono limitate. È vero che già nel 1903 è stato istituito un Fondo del Museo destinato a allentare il principio d'annualità e di specificazione. Il Fondo ha permesso

di far riconfluire nell'esercizio alcuni fondi raccolti dal Museo. L'ordinanza del 1997²³ sull'utilizzazione MNS ha aperto poi la possibilità di commercializzare i beni relativi all'Amministrazione. Il Museo nazionale non ha però le riserve sufficienti che possano essere investite a breve scadenza nell'ambito di esposizioni e manifestazioni nonché destinate allo sviluppo di prodotti attuali. Le offerte rapide di oggetti da collezione non possono essere accettate. Un rapido trasferimento di fondi da una voce di bilancio all'altra è molto difficoltoso. I responsabili del Museo, direzione compresa, non hanno spesso il controllo dei mezzi effettivamente spesi. L'indipendenza del Museo favorirebbe la trasparenza dei costi e delle spese. Il Museo nazionale deciderebbe autonomamente il modo in cui impiegare al meglio i suoi mezzi.

1.5.2 Personale

Far parte del personale della Confederazione permette di beneficiare di soluzioni provate. In particolare le classificazioni e le classi di stipendio sono state definite sulla scorta di una lunga prassi e di una ricca giurisprudenza. In tal modo l'impresa non deve gestire, con spese ingenti, il proprio servizio del personale e dei salari, né mettere a punto un proprio sistema di assicurazioni. Il personale gode di una grande sicurezza per quanto concerne l'impiego e le prestazioni salariali e accessorie.

I numerosi livelli delle vie di servizio e la concezione talvolta schematica della regolamentazione sul personale possono porre problemi a un'unità subalterna come il Museo nazionale. Il reclutamento di nuovi collaboratori dev'essere approvato da numerose istanze, il che impedisce spesso di reagire rapidamente o di offrire un salario conforme al mercato e condizioni d'impiego corrispondenti. In questi ultimi anni il profilo e il livello di formazione di alcune professioni specifiche ai musei sono cambiati enormemente. Una piccola unità amministrativa della Confederazione non ha praticamente possibilità di far passare questi cambiamenti. L'autonomia consentirebbe di agire in modo più diretto.

1.5.3 Direzione

Per la Direzione, i vantaggi di essere integrata in una gerarchia amministrativa sono la suddivisione delle competenze tra i diversi livelli delle istanze superiori e le funzioni della Commissione del Museo nazionale. Il bilancio e la presentazione dei conti sono di competenza di diversi organi direttivi. La responsabilità politica finale incombe al Dipartimento o al Consiglio federale.

Creare un'istituzione dotata di personalità giuridica, con organi propri e con capacità di agire propria significa semplificare le strutture e chiarire le competenze. In tal modo sarebbe molto più facile dirigere il Museo nazionale.

²³ Ordinanza del 1° maggio 1997 sulla cessione temporanea di diritti di utilizzazione del Museo nazionale svizzero (Ordinanza sull'utilizzazione MNS); RS 432.37.

1.5.4 Capacità di agire

Lo statuto di servizio dell'Amministrazione federale ha il vantaggio che i rapporti giuridici con i terzi sono disciplinati nell'ambito del diritto pubblico. Il pagamento di entrate o di prezzi d'acquisto è imposto dall'ordinanza sugli emolumenti, il regolamento interno dal potere di regolamentazione di un istituto pubblico. Ad alcuni donatori di oggetti un istituto legato strettamente all'Amministrazione federale può ispirare più fiducia che non una persona giuridica indipendente. Il ricorso al tribunale amministrativo è generalmente più semplice.

D'altro canto l'assenza della personalità giuridica e della capacità di agire si rivelano essere degli ostacoli, poiché impediscono di acquisire direttamente diritti e di assumere obblighi. Risulta più difficile anche la collaborazione con istituzioni cantonali o comunali, grandi donatori e altri partner, poiché in molti casi le competenze non sono delimitate definitivamente. L'ottenimento della personalità giuridica faciliterebbe la gestione degli affari e favorirebbe l'autonomia d'esercizio.

1.5.5 I rischi dell'emancipazione

Molti argomenti parlano a favore di un'emancipazione dell'esercizio del Museo nazionale, della sua separazione dall'Amministrazione federale e della creazione di una persona giuridica indipendente. Non vanno tuttavia dimenticati i possibili rischi. Il Consiglio di fondazione potrebbe intervenire troppo massicciamente nelle operazioni o esercitare una vigilanza insufficiente. La Fondazione potrebbe orientare la sua attività su prospettive a troppo breve termine. Si tratterà pertanto di controllare, nell'ambito della vigilanza, se il mandato di prestazioni e la convenzione sulle prestazioni vengono rispettati.

1.5.6 La riforma dell'Amministrazione degli anni Novanta

Nell'ambito della riforma del Governo e dell'Amministrazione, il nostro Collegio ha deciso, nella seconda metà degli anni Novanta, di introdurre il sistema della gestione per obiettivi. Questo sistema implica che i compiti, o gli uffici federali, siano classificati in quattro livelli. Riconosciamo una tendenza allo scorporo verso il secondo e il terzo livello ai quali sono delegati i compiti che in parte possono essere eseguiti in condizioni di concorrenza del mercato.

Le attività del Museo nazionale non fanno parte del primo livello, riservato ai compiti politici e sovrani. Ma non rientrano nemmeno nel quarto livello, che comprende i compiti della Confederazione che devono essere adempiuti e finanziati solamente sul mercato e in regime di concorrenza. La collettività dovrà anche in futuro assumere la parte principale del mandato di collezione e conservazione affidato al Museo nazionale. D'altro canto il lavoro di trasmissione obbliga il Museo nazionale a impegnarsi nei mercati estremamente competitivi dei servizi, della formazione e del tempo libero. In questo ambito può conseguire entrate, procurarsene grazie a partenariati, o ancora cercare il sostegno di mecenati disinteressati. Siccome questo compito è autonomo e ben circoscritto e le attività soggette alla concorrenza si concentrano essenzialmente sull'esercizio, l'attribuzione al terzo livello appare la soluzione

più adeguata. Ne fanno già parte l'Istituto della proprietà intellettuale (IPI) e l'Istituto svizzero per gli agenti terapeutici (swissmedic). RUAG, FFS SA e Swisscom sono invece organizzazioni del quarto livello. Il secondo livello comprende i diversi uffici GEMAP gestiti con mandato di prestazioni e preventivo globale (art. 44 LOGA²⁴) quali l'Ufficio federale della topografia, l'UFCOM, Meteo Svizzera e altri; in quanto uffici non autonomi, non hanno personalità giuridica.

Il modello dei quattro livelli rappresenta un'immagine pratica e uno schema utile per spiegare e illustrare la riforma dell'Amministrazione. Non ha una base legale e non è stato sottoposto al processo legislativo. La LOGA parte da altri presupposti e stabilisce tre categorie:

- Amministrazione federale centrale, composta dai dipartimenti e dalla Cancelleria federale (art. 2 cpv. 1 e 2 LOGA; art. 6 cpv. 1 lett. a-d e 4 e art. 7 OLOGA);
- Amministrazione federale decentralizzata (art. 2 cpv. 3 LOGA; art. 6 cpv. 1 lett. e e f e 4 nonché art. 8 OLOGA);
- organizzazioni esterne all'Amministrazione federale e che svolgono compiti federali (art. 2 cpv. 4 LOGA).

Mentre gli uffici GEMAP fanno parte dell'«Amministrazione federale centrale» (art. 2 cpv. 2 LOGA²⁵, art. 7 cpv. 3 OLOGA)²⁶, gli «istituti e le imprese autonomi» sono classificati nell'Amministrazione federale decentralizzata (art. 8 OLOGA). Le loro particolarità sono, oltre alla personalità giuridica, gli organi, i conti e le finanze propri.

1.6 Il futuro come fondazione di diritto pubblico

1.6.1 Valutazione della forma giuridica adeguata

All'inizio degli anni Novanta, in seguito alla riforma dei musei olandesi, il Museo nazionale, la sua Commissione (CMN) e l'Ufficio federale della cultura hanno studiato e discusso nuove forme di organizzazione e di gestione. Hanno inoltre chiesto al professor Tomas Poledna una perizia giuridica in merito a un'eventuale riorganizzazione del Museo nazionale e alla sua forma giuridica, perizia effettuata nel 1999²⁷. La perizia giuridica esamina le diverse possibili forme giuridiche di diritto privato e di diritto pubblico e i loro vantaggi e svantaggi per quanto concerne l'adempimento dei compiti del Museo. Giunge alla conclusione che la fondazione di diritto pubblico con personalità giuridica propria è la soluzione migliore per il Gruppo MUSEE SUISSE.

Ecco le considerazioni che motivano la scelta: Numerosi averi e beni federali sono già stati tolti dal patrimonio federale per essere affidati al Museo nazionale per scopi speciali. Per siffatti «patrimoni vincolati» la forma giuridica più adeguata è quella

²⁴ Legge federale del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione; RS **172.010**.

²⁵ Ibid.

²⁶ Ordinanza del 25 novembre 1998 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione; RS **172.010.1**.

²⁷ *Poledna, Rechtsgutachten* (cfr. nota 11).

dell'istituto, che comprende gli istituti veri e propri e le fondazioni. A queste istituzioni il diritto svizzero oppone le corporazioni (società, cooperativa, società anonima, ecc.) fondate su un'associazione di persone²⁸. Caratteristica delle corporazioni è che l'associazione delle persone fisiche che le costituisce esprime la volontà della persona giuridica, mentre nel caso delle istituzioni è la volontà del fondatore che determina le attività. Le fondazioni non hanno inoltre membri, bensì soltanto «destinatari» che beneficiano delle prestazioni della fondazione. Nel settore culturale la forma giuridica della fondazione indipendente, ossia dotata di personalità giuridica, si è dimostrata valida ormai da molto tempo, ed è particolarmente apprezzata anche dai mecenati.

Per quanto concerne le fondazioni, le fondazioni di diritto privato conformemente all'articolo 80 e seguenti del Codice civile (CC) vanno distinte da quelle di diritto pubblico, istituite da una legge speciale. Per il Museo nazionale la fondazione di diritto privato non entra in linea di conto poiché la volontà del fondatore può essere modificata soltanto in modo limitato e con grandi difficoltà. La fondazione di diritto pubblico invece può essere plasmata in funzione degli scopi della sua attività per mezzo dell'atto legislativo necessario per la sua istituzione. Se necessario l'adeguamento può avvenire per mezzo di una revisione della legge. La fondazione di diritto pubblico gode pertanto di una grande libertà economica e operativa. D'altro canto, i diritti di nomina riservati allo Stato, le procedure di approvazione dei bilanci, il controllo dei conti, delle finanze e dei compiti nonché l'esercizio dell'alta vigilanza consentono ai servizi federali competenti per la politica culturale di seguire da vicino le attività della fondazione. Sulla base della perizia giuridica e dell'avamprogetto di legge in essa contenuto, un gruppo di pilotaggio (*Steuergruppe*) presieduto da Hans Wehrli, ex consigliere municipale e presidente della CMN, è stato incaricato dal Dipartimento federale dell'interno di elaborare una nuova forma giuridica per il Museo nazionale. Il suo lavoro si basa su un rapporto di strategia del direttore del Museo nazionale²⁹.

1.6.2 Una riforma in tre tappe per giungere al «Nuovo Museo nazionale»

La trasformazione del Museo nazionale in fondazione è accompagnata da uno sviluppo radicale dell'impresa, che interessa in particolare il personale e l'organigramma. La riforma comprende però altri due aspetti, ossia il progetto parziale costruzione (studio delle esigenze specifiche della sede principale; centro delle collezioni di Affoltern e museo provvisorio) e il progetto parziale *Museum 21* (sfruttamento orientato al futuro del nuovo edificio; comunicazione e nuova immagine del Museo nazionale). I tre progetti sono strettamente legati uno all'altro.

²⁸ Berner Kommentar, Prof. Hans Michael Riemer, Die Stiftungen, Berna 1981 N. 16, pag. 35; citato qui di seguito con: *Riemer, Stiftungen*.

²⁹ Andres Furger: Das Schweizerische Landesmuseum auf dem Weg ins 21. Jahrhundert, Zeitschrift für Schweizerische Archäologie und Kunstgeschichte, Volume 57, 2000 / Quaderno 1, Zurigo, 2000, pag. 95; citato qui di seguito con: *Furger, Weg ins 21. Jahrhundert*.

Il progetto parziale «Sviluppo dell'impresa», che fa parte della trasformazione in fondazione, si concentra su *una riorganizzazione e una ristrutturazione interne*, che corrispondano alla nuova forma giuridica. L'idea principale è il servizio alla clientela. Di conseguenza l'organizzazione sarà concepita dal basso verso l'alto. L'attuale tabella di marcia permette di concepire dapprima la nuova organizzazione, di attuarla, e poi di verificarla. A tal fine si cerca oggi di dotare il Museo nazionale di un numero sufficiente di persone in grado di dirigere, pianificare e attuare un'impresa vera e propria, segnatamente nell'ambito del personale, dei conti e delle finanze. Le nuove concezioni sono applicate ai diversi settori del Museo: determinati obiettivi vengono fissati e attuati nell'impresa. Gli indicatori delle prestazioni, le norme e i limiti finanziari vanno calcolati a livello dei gruppi di produzione e dei prodotti, e poi integrati in un piano finanziario definito alla prima scadenza. Soltanto a questo punto la fondazione potrà avviare la sua attività e realizzare i suoi obiettivi con buone prospettive di successo.

Tutti questi preparativi sono soltanto le premesse per un progetto più ampio, la ristrutturazione e l'ampliamento della sede principale di Zurigo. Sin dall'inizio il Museo nazionale ebbe problemi di mancanza di spazio. Già nel 1906 vi furono le prime discussioni in merito all'ampliamento dell'edificio. Ma si dovette attendere la chiusura d'urgenza nel 1994, in seguito alla scoperta di gravi difetti di costruzione e dei pericoli che essi rappresentavano, perché fossero prese le prime misure. Si iniziò allora a risanare l'edificio esistente, del 1898, e ad ampliarlo. Nel piano finanziario fu iscritto un importo destinato a coprire le spese.

Nell'aprile del 2000 fu avviata una nuova tappa: fu lanciato un grande concorso di idee a largo spettro. Si trattava di proporre soluzioni architettoniche e urbanistiche nell'ambito del programma fissato. In base a questo concorso fu poi lanciato nel 2001 un concorso di progetto. Nel giugno del 2002 una giuria internazionale ha attribuito il primo posto (su 29) al progetto dello studio di architettura di Zurigo Christ&Gantenbein. Con il suo ampliamento dal lato della Limmat e del Platzspitz, questo progetto crea un nuovo insieme, rispettando però il vecchio Museo. Le nuove ali forniscono accessi supplementari al Museo, il che consente di realizzare la concezione museografica già adottata.

La ristrutturazione e l'ampliamento sono destinati a creare un'attrazione architettonica e un centro di comunicazione accogliente, che saranno il fondamento della strategia futura di marketing del Museo nazionale. Trattare le questioni d'attualità, ampliare le collezioni per includervi il presente e rinnovare tutte le esposizioni permanenti è un modo per aumentare l'attrattiva del Museo. Il Museo nazionale di Zurigo è infatti la fonte principale degli introiti e dei guadagni del Gruppo MUSEE SUISSE. Gli obiettivi in materia di collezioni, trasmissione e autofinanziamento non potranno essere realizzati senza una nuova architettura e senza un equipaggiamento moderno sia per quanto concerne la gestione sia per quanto concerne l'attività museografica.

Il progetto di risanamento e ampliamento della sede principale rappresenta un investimento di oltre 100 milioni di franchi. Necessita di decisioni rapide, prese da persone e da una gerarchia competenti, e questo nella prospettiva della futura fondazione, dell'impresa sviluppata e del Museo nazionale del futuro (progetto parziale *Museum 21*). Per gestire in modo professionale il progetto di ampliamento occorre

pertanto iniziare a sviluppare il Museo. La forma giuridica della fondazione consente di disporre delle competenze necessarie e di agire in fretta. Si tratta di evitare le difficoltà che si presentano spesso nei grandi cantieri della Confederazione mettendo a punto un'organizzazione adeguata, sostenuta da lavori preparatori sufficienti.

La nuova forma giuridica, *Museum 21*, il risanamento e l'ampliamento della sede di Zurigo sono pertanto progetti e processi strettamente connessi l'uno all'altro, e il successo di uno dipende dalla buona riuscita dell'altro.

1.6.3 Le prospettive della fondazione

Le possibilità e le opportunità di una Fondazione Museo nazionale svizzero si riassumono come segue:

- Il finanziamento di base del Gruppo MUSEE SUISSE deve continuare ad essere garantito dalla Confederazione. La messa a punto di condizioni di gestione imprenditoriali, indipendenti da costrizioni politiche alle quali è soggetta l'Amministrazione federale, consente tuttavia di utilizzare i fondi federali in modo più efficace.
- Le formalità amministrative possono essere semplificate, i controlli sostituiti da elementi di concorrenza e meccanismi di mercato. In tal modo si sviluppa un'istituzione del servizio pubblico.
- Le esigenze dei visitatori e di altri gruppi interessati determineranno l'attività del Museo. La salvaguardia e la trasmissione dei testimoni materiali del nostro patrimonio culturale dovranno poter rispondere maggiormente a criteri professionali, imprenditoriali e orientati alle prestazioni. La ripartizione dei compiti strategici e operativi tra il Consiglio di fondazione e la direzione si prefigge lo stesso obiettivo.
- Accanto al finanziamento di base garantito dalla Confederazione, il Museo nazionale si procurerà introiti propri percependo entrate, vendendo riproduzioni, diritti e licenze e fornendo servizi. Saranno sfruttate tutte le forme di collaborazione, segnatamente lo sponsoring autorizzato nell'ambito del mandato ufficiale, nonché altri sostegni. La fondazione continuerà a ricercare liberalità non vincolate. Obiettivo a medio termine è quello di raddoppiare gli introiti provenienti dallo sponsoring e da altri donatori.

Grazie alla nuova struttura il Museo nazionale potrà realizzare il progetto più ampio dalla sua fondazione, oltre un secolo fa, ossia il risanamento e l'ampliamento della sede principale di Zurigo.

1.7 Risultati della consultazione dei Cantoni di ubicazione

1.7.1 Concezione della consultazione

Siccome il presente disegno si concentra su una riorganizzazione e su una nuova forma di eseguire un compito federale, non è stata lanciata una procedura ordinaria di consultazione. I Cantoni di ubicazione dei musei e la città di Zurigo dovevano tuttavia venir coinvolti nei lavori legislativi preparatori. Vista la portata culturale della riorganizzazione, sono state invitate ad esprimere un parere anche alcune organizzazioni culturali che si occupano di compiti legati ai musei.

Tra quanti erano stati invitati a esprimere un parere, hanno risposto i Cantoni di Zurigo, Vaud, Ginevra, Svitto, Soletta, Argovia e del Ticino, nonché la città di Zurigo. Tra le organizzazioni culturali, hanno risposto l'AMS e ICOM Svizzera, che hanno presentato un parere congiunto (ICOM/AMS), nonché la Società svizzera per le tradizioni popolari.

Ha risposto inoltre il Cantone di Lucerna, che ha espresso un parere sul Museo svizzero dei trasporti di Lucerna. Il suo proposito è sostenuto espressamente dalla Conferenza dei Governi della Svizzera centrale. Altri pareri sono stati inviati dalla Comunità svizzera di lavoro per l'archeologia del Medio Evo e dei tempi moderni, dall'Associazione svizzera dei castelli (*Schweizerischer Burgenverein*), dalla Commissione federale dei monumenti storici (CFMS), dall'*Antiquarische Gesellschaft* di Zurigo (AGZ) e da un privato interessato. Complessivamente sono giunti 19 pareri.

1.7.2 Accoglienza riservata al progetto e ai suoi elementi principali

Il progetto e l'intero pacchetto sono accolti favorevolmente da dieci partecipanti alla consultazione, tra i quali cinque Cantoni (ZH, SZ, SO, GE, TI, nonché la città di Zurigo, ICOM/AMS, la Società svizzera per le tradizioni popolari e la SSAS), mentre due Cantoni (AG, VD) e un privato vi si oppongono. I pareri positivi ritengono che l'emancipazione sia un processo innovativo che consente di adeguarsi meglio alle esigenze crescenti del pubblico, di rafforzare l'attrattiva del Museo nazionale a livello internazionale e di garantire il mandato di collezione, molto importante sul piano politico (ZH). Il progetto corrisponde alla filosofia dell'amministrazione orientata ai risultati, ideale per le istituzioni culturali (SO). Spiana la via all'intensificazione della cooperazione in materia di musei con i Cantoni (TI). I pareri che respingono globalmente il progetto ritengono che la struttura e la forma giuridica non sono determinanti per l'efficienza e l'attrattiva di un museo. Molto più importanti sono la qualità e l'attrattiva delle collezioni e delle esposizioni nonché la fiducia nella direzione del museo. La nuova struttura causa costi supplementari (AG). Con la sua concezione centralistica, il progetto implica una direzione onnipotente che non tiene conto delle specificità, delle funzioni e del significato politico dei diversi musei né del principio della gestione ripartita tra Zurigo e Prangins (VD). La legge non menziona Prangins (VD, GE). La forma giuridica proposta è accettata in nove risposte, tra cui quelle di cinque Cantoni (ZH, SZ, SO, AG, TI, nonché la città di Zurigo, ICOM/AMS, la Società svizzera per le tradizioni popolari) e respinta

in quattro, tra cui due Cantoni (VD, GE, CFMS, privato). Nove risposte, tra le quali quelle dei sette Cantoni consultati e della città di Zurigo (ZH, SZ, SO, AG, VD, GE, TI, la città di Zurigo e la Società svizzera per le tradizioni popolari) approvano lo scopo proposto nel disegno di legge, i compiti del Museo nazionale e le condizioni quadro della politica culturale, mentre tre (ICOM/AMS, CFMS) li disapprovano. L'organizzazione, l'esercizio e il finanziamento della fondazione sono accettati da sei partecipanti, tra cui quattro Cantoni (ZH, SZ, SO, TI, nonché la città di Zurigo e la Società svizzera per le tradizioni popolari), in parte con restrizioni per quanto concerne il finanziamento, mentre sei si mostrano critici, se non addirittura negativi (AG, VD, GE, ICOM/AMS, SSAS). La direzione politica e la vigilanza, da parte della Confederazione, della futura fondazione sono accolte favorevolmente da otto partecipanti, tra cui cinque Cantoni (ZH, SO, AG, GE, TI, nonché la città di Zurigo e la Società per le tradizioni popolari), tre si mostrano invece critici, e tra questi un Cantone (VD nonché ICOM/AMS).

1.7.3 Altre osservazioni

Tra le altre principali osservazioni, si chiede che si tenga maggiormente conto dei meriti della città e del Cantone di Zurigo e della loro popolazione nonché del loro impegno materiale in favore del Museo nazionale (ZH). Per quanto concerne la collaborazione della futura fondazione con altre istituzioni, occorrerà badare alla parità di diritti dei partner, soprattutto nel caso di istituzioni di piccole dimensioni (SZ). Sarebbe necessario studiare la possibilità di istituire un fondo d'acquisto che consenta di reagire rapidamente in caso di offerta improvvisa. La mobilità e la flessibilità possono essere garantite anche con crediti globali, invece che con una nuova forma giuridica (AG). L'organigramma previsto per la nuova fondazione lascia presumere una concentrazione dei poteri a Zurigo, ma sarebbe preferibile avere a Zurigo e Prangins due direzioni aventi gli stessi diritti e le stesse competenze (VD). L'autonomia della sede romanda di Prangins dev'essere iscritta nella legge. È importante che il Museo nazionale rimanga decentralizzato per continuare a attirare tutti i mecenati della Svizzera. La Svizzera romanda rischia di essere sottorappresentata in un Consiglio di fondazione troppo ristretto (GE). Il Museo nazionale dev'essere dotato di un capitale iniziale adeguato e ricevere un sussidio regolare. Deve poter utilizzare i suoi guadagni e le sue riserve per consolidare la propria posizione. Manca una definizione esatta della missione del Museo nazionale, il mandato di collezionare può essere adempiuto soltanto in modo incompleto se altre istituzioni se ne assumono una parte. Nell'interesse nazionale è pertanto necessario chiarire e definire una volta per tutte la responsabilità del pubblico e della Confederazione (AMS/ICOM). Gli obblighi nei confronti della scienza non vanno dimenticati. Non è concepibile avere un comportamento imprenditoriale autonomo senza disporre di una grande libertà in materia di costituzione di riserve (art. 21). L'articolo 13 capoverso 5, che prevede che la Confederazione può alienare oggetti del Museo nazionale, dev'essere soppresso, poiché l'evoluzione del gusto e il cambiamento delle priorità possono determinare vendite considerate e perdite culturali insostituibili (Comunità svizzera di lavoro per l'archeologia del Medio Evo e dei tempi moderni, Associazione svizzera dei castelli, AGZ). L'avamprogetto è impegnato di considerazioni di ordine economico, per cui l'adempimento della missione culturale passa

in secondo piano. È necessario fissare limiti chiari alla commercializzazione. Le collezioni non devono essere soggette a mode passeggero né a influenze di ordine politico (CFMS).

1.7.4 Presa in considerazione nel disegno di legge

Nel presente messaggio e nel disegno di legge si è tenuto conto in ampia misura di queste osservazioni e di queste richieste.

- Il ruolo della città e del Cantone di Zurigo nell’istituzione del Museo nazionale e nella scelta della sua sede è stato sottolineato per mezzo di una nuova versione del primo capitolo e di aggiunte in altri testi.
- Il Museo nazionale si preoccupa già oggi di trattare le diverse istituzioni in quanto partner con uguali diritti. A Svitto, gli altri musei ricevono regolarmente delle proposte. La Fondazione non potrà praticare una politica diversa non foss’altro che per ragioni commerciali.
- Il Fondo per le acquisizioni è una vecchia preoccupazione per il Museo nazionale; per ragioni di politica budgetaria non può essere attualmente realizzato.
- Il solo credito globale non è sufficiente per instaurare una contabilità d’impresa, la libertà d’azione, la flessibilità operativa e la rapidità delle procedure in materia di personale. La nuova forma giuridica ha ambizioni di riforma più ampie.
- Il fatto che la sede della nuova persona giuridica sia Zurigo implica che lì sia insediata la direzione e che da lì provengano alcuni impulsi importanti. Occorre tuttavia distinguere la persona giuridica, ossia la Fondazione, dagli istituti veri e propri, ossia il «Museo nazionale» di Zurigo e la sede romanda nel Castello di Prangins. Il Gruppo MUSEE SUISSE gestisce inoltre sei altre istituzioni a titolo di sedi esterne. Oggetto della presente legge non è quello di gestire le istituzioni bensì quello di disciplinare l’istituzione, l’organizzazione e i meccanismi della futura Fondazione. Per sottolineare l’uguaglianza di Zurigo e Prangins, essi sono definiti entrambi musei della Fondazione nella legge³⁰. Le sei sedi esterne sono anch’esse menzionate, ma a un livello inferiore. Per lasciare alla Fondazione un ampio margine di manovra e per mantenere la legge per quanto possibile concisa, si è rinunciato a fissare l’autonomia dell’uno o dell’altro istituto. Più la Fondazione gode di libertà d’azione in quanto gruppo di musei, tanta più autonomia potrà accordare ai suoi istituti, segnatamente al Castello di Prangins – cosa che avviene già attualmente. Con le sue organizzazioni di sostegno per il Castello di Prangins il sistema attuale è già ampiamente decentralizzato e deve semplicemente essere sviluppato.
- La rappresentanza romanda in seno al futuro Consiglio di fondazione è tra le preoccupazioni del Consiglio federale. La Commissione del Museo nazionale conta anch’essa sette membri, dei quali tre rappresentano i Cantoni di Vaud, Ginevra e Zurigo, uno la città di Zurigo e gli altri i Cantoni del Ticino

³⁰ Cfr. art. 3 cpv. 1.

e di Svitto. L'articolo 10 menziona espressamente gli interessi dei Cantoni di Vaud e di Ginevra, che devono essere presi in considerazione nella composizione del Consiglio di fondazione³¹. Si è tenuto in tal modo conto nella misura più ampia possibile delle preoccupazioni dei Cantoni di Vaud e Ginevra di essere riconosciuti in quanto donatori del Castello di Prangins.

- Il disegno di legge prevede la possibilità, per la Fondazione, di svolgere attività commerciali accessorie e di costituire riserve adeguate. In questo modo sarà possibile vedere in quale misura si potrà liberare capitale di rischio per le attività imprenditoriali della Fondazione.
- La missione della Fondazione e il suo compito di collezionare oggetti sono sufficientemente definiti nella legge. Si parte dal presupposto che la Fondazione non è l'unica istituzione incaricata di costituire collezioni. Essa deve tuttavia assumere un compito di coordinamento e sviluppo nell'ambito museale. Occorre pertanto definire il suo ruolo nei confronti delle altre istituzioni e delle loro collezioni.
- La legge precisa da un lato che la Fondazione pratica essa stessa la ricerca³² e che le sue collezioni devono essere accessibili alla scienza³³, ma dall'altro che essa deve cooperare attivamente con la scienza e la ricerca. Deve adempiere questa funzione di servizio pubblico anche quando fornisce prestazioni per terzi³⁴ o quando ricerca fondi³⁵.
- La disposizione relativa all'alienazione, da parte della Confederazione, di oggetti che la Fondazione non utilizza più, è stata soppressa.
- Il disegno di legge impegna la Fondazione a dare un contributo importante alla collezione e alla trasmissione del patrimonio culturale del Paese. Definisce dunque il suo mandato. Esso precisa però meglio che in passato il modo in cui la Fondazione deve svolgere detto mandato. L'attenzione non deve concentrarsi soltanto sulle questioni scientifiche e museografiche. Si tratta di tener maggiormente conto dei fattori economici nella sua gestione. Il trasferimento deve tener conto degli interessi, dei desideri e dei bisogni del pubblico, e le prestazioni commerciabili devono poter essere remunerate.
- La Fondazione gestisce le sue collezioni conformemente alle modalità convenute nel mandato di prestazione e nella convenzione sulle prestazioni. Il suo lavoro è seguito e controllato dai diversi organi competenti della Confederazione.
- È proprio la personalità giuridica autonoma della Fondazione che protegge la sua attività dalle mode e dalle ingerenze politiche.

³¹ Cfr. art. 10 cpv. 2, 2° periodo.

³² Art. 3 cpv. 2 lett. c.

³³ Art. 3 cpv. 2 lett. a, 1° periodo.

³⁴ Art. 5 cpv. 1, seconda parte del periodo.

³⁵ Art. 17 cpv. 2, prima parte del periodo.

Il Cantone di Lucerna ha approfittato della consultazione per depositare e sostenere una richiesta del Museo svizzero dei trasporti. La Conferenza dei Governi della Svizzera centrale (Uri, Svitto, Obwaldo, Nidwaldo, Lucerna e Zugo) sostiene la presa di posizione di Lucerna e la richiesta del Museo dei trasporti.

Nella sua richiesta il Museo dei trasporti sottolinea la sua importanza in quanto collezione e centro di documentazione. Afferma di essere il museo più visitato della Svizzera e di beneficiare dell'impegno personale e della simpatia della popolazione e delle cerchie politiche di tutte le regioni linguistiche del Paese. A causa dei profondi cambiamenti avutisi nell'ultimo decennio, il sostegno morale e finanziario garantito dalle imprese dei trasporti e delle comunicazioni (La Posta, Swisscom, FFS e Swissair) si è spostato o è venuto a mancare. Nonostante un elevato grado di autofinanziamento e nuove attrazioni (cinema IMAX), il Museo dei trasporti non è più in grado di finanziarsi come in passato e di continuare a esistere con i sostegni rimasti. Il Museo dei trasporti, il Cantone di Lucerna e la Conferenza dei Governi dei Cantoni della Svizzera centrale chiedono pertanto che, nell'ambito della politica nazionale dei musei, il Museo svizzero dei trasporti sia integrato nell'attuale pianificazione del Museo nazionale e che sia dotato di un mandato di prestazioni remunerato. Le stesse richieste sono contenute nella mozione Widmer «Museo nazionale svizzero. Mandato di prestazioni al Museo svizzero dei trasporti», depositata al Consiglio nazionale il 18 marzo 2002.

Il Museo nazionale dispone di una grande esperienza per quanto concerne la ripresa, l'integrazione e la riorganizzazione di musei. I suoi compiti prioritari per i prossimi anni consistono però nel portare a termine il suo sviluppo, nel trasformarsi in fondazione e nel consolidare la sua organizzazione nonché nel rinnovare e ampliare la sede centrale di Zurigo. Con le risorse che ha attualmente a disposizione, il Museo nazionale non è in grado di assumere ulteriori compiti operativi. A causa delle sue dimensioni e dei problemi non risolti, l'integrazione del Museo svizzero dei trasporti supera le capacità del Museo nazionale in quanto centro federale di competenza in materia di musei.

I tentativi fatti finora per risanare il Museo svizzero dei trasporti non hanno ancora dato frutti. Nei prossimi anni sarà necessario effettuare un inventario e un'analisi degli immobili, delle collezioni, delle competenze dell'équipe del Museo, della posizione sul mercato tenuto conto dei contesti nazionale e internazionale, nonché dell'evoluzione di musei simili all'estero. Quando queste analisi saranno terminate sarà possibile valutare e decidere il principio e le modalità di un'eventuale integrazione nel Museo nazionale.

Prevediamo pertanto di adottare un approccio in tre tappe: In una prima tappa il Museo svizzero dei trasporti sarà incaricato di analizzare a fondo la sua situazione e di elaborare un progetto di riorganizzazione. Sulla scorta di questo lavoro, in una seconda tappa verrà concluso un nuovo mandato di prestazioni con il Museo svizzero dei trasporti a partire dal 2004, ossia alla scadenza del mandato attuale (31 dicembre 2003). Oltre alla Confederazione, i partner contrattuali del Museo dei trasporti saranno la città e il Cantone di Lucerna nonché gli altri Cantoni della Svizzera centrale. In una terza tappa si tratterà di verificare se il Museo dei trasporti dovrà essere integrato nella futura Fondazione Museo nazionale svizzero.

2 Parte speciale: Commento del disegno di legge

2.1 Commento dei singoli articoli

2.1.1 Titolo e ingresso

Il titolo indica la materia della legge, la circoscrive rispetto al resto della legislazione e stabilisce la sua posizione nell'ambito della classificazione sistematica. Indica che la legge è l'atto di istituzione della Fondazione del Museo della Confederazione. Nel titolo è contenuta la designazione «Fondazione Museo nazionale svizzero».

L'ingresso indica l'autorità legislatrice e cita la base costituzionale. La competenza per l'emanazione della legge deriva dall'articolo 69 capoverso 2 della Costituzione federale (Cost.).

Giusta l'articolo 69 capoverso 2 della Costituzione federale la Confederazione può «sostenere attività culturali d'interesse nazionale e promuovere l'espressione artistica e musicale, in particolare tramite la formazione». Questa competenza della Confederazione di promuovere la cultura, limitata a interessi di portata nazionale, «comprende la cura del patrimonio culturale, l'aiuto alla creazione artistica contemporanea nonché la diffusione della cultura»³⁶. Il Museo nazionale è attivo nei settori della tutela della cultura³⁷ e della trasmissione della cultura. Secondo il capoverso 3 dell'articolo sulla cultura, la Confederazione, nell'adempimento dei suoi compiti, tiene inoltre conto della pluralità culturale e linguistica del Paese. Questo obbligo di diligenza comprende anche gli oggetti e le testimonianze importanti della cultura utilizzati dai servizi federali nell'adempimento dei loro compiti. Per gli oggetti e le testimonianze della cultura materiale, questo mandato costituzionale è concretato nell'articolo 14 del disegno di legge.

2.1.2 Disposizioni generali (Sezione 1)

Art. 1 Scopo

L'articolo 1 definisce lo scopo della legge e ne riassume il contenuto. Il patrimonio culturale del nostro Paese dev'essere conservato e reso accessibile al pubblico.

Il Consiglio internazionale dei musei (ICOM) definisce il museo, nell'articolo 2 paragrafo 1 dei suoi Statuti del 14 giugno 1974, come «un'istituzione permanente, senza scopo di lucro, al servizio della società e del suo sviluppo, aperta al pubblico, che compie ricerche sulle testimonianze materiali dell'uomo e del suo ambiente, le acquisisce, le conserva, le comunica e soprattutto le espone a fini di studio, di educazione e di diletto»³⁸. I compiti del Museo nazionale, ossia collezionare e trasmettere, devono essere garantiti anche in futuro.

³⁶ Messaggio del 20 novembre 1996 concernente la revisione della Costituzione federale, FF **1997** I 268.

³⁷ Hans Rainer Künzle, Schweizerisches Bibliotheks- und Dokumentationsrecht, Schulthess, Zurigo, 1992, § 2 n. 15, pag. 17; citato qui di seguito con: *Künzle, Bibliotheksrecht*.

³⁸ Citazione dal *Codice ICOM* di etica professionale, del 4 novembre 1986 (in International Council of Museums (Ed.): ICOM-Statutes - ICOM-Code of Professional Ethics, Parigi, 1996, pag. 22 segg.: versione italiana a cura di ICOM-Italia: <http://www.icom-italia.org>

Art. 2 Forma giuridica e sede del Museo nazionale svizzero

L'articolo definisce la forma giuridica e la sede della Fondazione.

L'articolo 2 capoverso 1 istituisce una fondazione di diritto pubblico. La nuova personalità giuridica e la sua capacità giuridica hanno inizio con l'entrata in vigore della legge (art. 28 cpv. 1). La Fondazione Museo nazionale svizzero è una fondazione della Confederazione che, in caso di scioglimento, tornerebbe ad essa con le sue installazioni, il suo patrimonio e i suoi impegni.

La personalità giuridica determina l'autonomia in materia di organizzazione e di gestione. A causa del finanziamento autonomo, la Fondazione dev'essere indipendente dai conti della Confederazione e tenere una contabilità propria (cpv. 2). Questo implica che essa gestisce autonomamente le liquidità (tesoreria, cash management), segnatamente aprendo un conto corrente presso l'Amministrazione federale delle finanze (cfr. art. 18). La legge sulle finanze della Confederazione non si applica alle fondazioni autonome della Confederazione (deduzione a contrario dall'art. 1 LFC). Di conseguenza, adottando una contabilità di tipo commerciale (cfr. art. 20), la Fondazione può assicurare anche i risultati della gestione. Per evitare le difficoltà connesse con un nome prescritto per legge, questo non viene definito. Occorre inoltre che esso si distingua da quello della «Fondazione per il Museo nazionale svizzero», istituzione di diritto privato creata dalla Società per il Museo nazionale svizzero (GLM) per sostenere il Museo nazionale. In virtù della prassi del Tribunale federale la Fondazione dev'essere iscritta nel registro di commercio poiché svolge anche attività commerciali³⁹. Sarebbe opportuno trovare una denominazione utilizzabile in tutte le lingue nazionali che si rifaccia al nome attuale. Sede della Fondazione è Zurigo. Si intende sottolineare in tal modo la stretta collaborazione e il rapporto speciale con il Cantone e la città di Zurigo, per i loro meriti particolari per quanto concerne l'istituzione del Museo nazionale e per la tutela comune del patrimonio culturale federale e cantonale (cpv. 1). La designazione della sede non deve tuttavia essere confusa con l'esistenza di uno o più edifici. Questo aveva importanza nel 1890 (sede principale, Zurigo) e nel 1984 (sede romanda presso il Castello di Prangins), poiché si trattava allora di fissare i luoghi di ubicazione del Museo nazionale. La presente legge definisce la sede di una persona giuridica, non edifici, collezioni o luoghi d'esercizio.

Per quanto concerne la responsabilità, la Fondazione è soggetta alla legge sulla responsabilità della Confederazione⁴⁰. Se un terzo subisce, illecitamente, un danno da un organo o da un impiegato della Fondazione, nell'esercizio della sua attività, risponde in primo luogo la Fondazione. Se essa non è in grado di riparare compiutamente il danno, la Confederazione risponde della somma rimanente (art. 19 cpv. 1 lett. a LResp). La Confederazione può in seguito rivalersi sull'organo o sull'impiegato colpevole. Se il danno viene cagionato alla Confederazione stessa, questa può rivalersi direttamente sull'organo o sull'impiegato colpevole; la Fondazione è allora responsabile a titolo sussidiario (art. 19 cpv. 1 lett. b LResp). In caso di litigio tra la Fondazione e un terzo o tra la Fondazione e la Confederazione, la Fondazione può emanare decisioni che possono essere contestate dinanzi al Tribunale federale per mezzo di un ricorso di diritto amministrativo (art. 19 cpv. 3 LResp).

³⁹ Cfr. anche *Riemer, Stiftungen*, N 494, pag. 310.

⁴⁰ LResp; RS **170.32**

Nella presente legge ci si è ispirati fondamentalmente alle regolamentazioni previste per l'IPi e per l'Istituto svizzero per gli agenti terapeutici (swissmedic), al fine di conservare le medesime modalità di gestione e evitare nuove disposizioni speciali.

2.1.3 Settori di attività (Sezione 2)

Art. 3 Compiti

Questo articolo definisce i compiti della Fondazione: continuare a gestire le collezioni d'interesse storico e culturale della Confederazione e, attraverso di esse, far conoscere la storia del nostro Paese. Essa promuove la collaborazione tra i musei svizzeri, contribuisce alla coesione nazionale e stimola l'autoconsapevolezza, la comprensione e gli scambi.

- Il museo in quanto istituzione: Primo compito della Fondazione è la gestione dei suoi musei (cpv. 1). Non tutti gli stabilimenti del Museo nazionale svizzero hanno la stessa importanza dal profilo giuridico. La sede e l'ubicazione sono state fissate per legge a Zurigo. Anche la sede romanda presso il Castello di Prangins è stata istituita per mezzo di una revisione della legge, che l'ha definita «ponte tra le culture». Una modifica dei fondi o dei compiti di queste due sedi potrebbe pertanto avvenire soltanto attraverso una modifica della legge, ossia per opera dell'Assemblea federale.
- Vi sono poi le sei sedi esterne del Gruppo MUSEE SUISSE. L'Assemblea federale è l'organo competente per creare nuove sedi esterne. Il Consiglio federale può sopprimere sedi esterne conformemente all'articolo 16; il Consiglio di fondazione ha un diritto di proposta.
- Funzioni principali: Non vi sono molte organizzazioni che presentino una gamma tanto vasta di prodotti, servizi e attività come un museo⁴¹. Queste numerose attività sono del resto organizzate in maniera diversa. Un approccio molto diffuso consiste nel distinguere quattro funzioni principali: collezionare, conservare, studiare (ricerche, documentazione) e diffondere (esposizione, manifestazioni, pubblicazioni, forum di idee). La definizione dell'ICOM si fonda anch'essa su queste quattro funzioni, ma ve ne aggiunge una quinta: le esposizioni⁴². Il presente disegno di legge distingue soltanto due funzioni principali, come la risoluzione del 1890: collezionare (cpv. 2 lett. a) e diffondere (cpv. 2 lett. b), e aggiunge la ricerca (cpv. 2 lett. c).
- Costituzione di collezioni di interesse storico e culturale: A causa della vastità delle collezioni del Museo nazionale, è impossibile riuscire a utilizzare e mettere in valore contemporaneamente tutti gli oggetti e le testimonianze disponibili. Ogni generazione e ogni epoca interroga infatti in modo diverso le collezioni o un singolo oggetto isolato. Non si può pertanto prevedere quali collezioni e quali oggetti assumeranno importanza o valore in futuro,

⁴¹ Cfr. per i musei d'arte: Vera Lückerrath, *Angebotsgestaltung bei Kunstmuseen im Spannungsfeld zwischen Bildungsauftrag und Markterfolg*, Bamberg, 1993, pag. 111 segg.

⁴² *Codice ICOM* dell'etica professionale del 4 novembre 1986.

per cui le collezioni devono essere concepite in modo più ampio di quanto appaia necessario o prevedibile, oggi e a media scadenza, per il lavoro di trasmissione e ricerca futuro. Esse devono segnatamente essere completate fino al presente⁴³. Obiettivo dell'attività di collezione è costituire «una collezione rappresentativa» (cpv. 2 lett. a secondo periodo), poiché i beni culturali materiali non possono essere raccolti tutti⁴⁴. Questa collezione rappresentativa non deve del resto essere costituita dal solo Museo nazionale. Conformemente al suo compito di sviluppo e coordinamento (lett. d), il Museo nazionale dovrà piuttosto fornire la documentazione e una panoramica del lavoro di collezione realizzato per gli oggetti di valore storico del nostro Paese, e distribuire i compiti, consentendo in tal modo di risparmiare risorse. Per l'esecuzione di detti lavori occorrerà osservare alcune importanti norme di qualità, segnatamente la completezza, l'attualità, la considerazione dei gruppi di destinatari e la professionalità, l'innovazione, il federalismo, gli obblighi etici di diligenza⁴⁵ e la trasparenza del discorso.

- Conservazione: Nell'ambito delle attività museografiche, il lavoro di collezione è strettamente legato alla conservazione, al restauro, allo studio, alla costituzione di una documentazione e alla preservazione (cpv. 2 lett. a terzo verbo). Insieme ai restauratori, i curatori hanno la responsabilità di gestire a titolo fiduciario gli oggetti affidati alla loro cura. Questo lavoro richiede profonde conoscenze di storia, cultura, tecnica e dei materiali da parte di coloro che lo svolgono.
- Trasmissione: Oggi la trasmissione va compresa in un senso più ampio rispetto al passato. Essa deve in particolare disporre degli oggetti da collezione appartenenti a altri musei e applicare le tecniche della messa in scena. Infatti l'attività di collezione è legittimata dalla trasmissione. Quest'ultima consente di evitare il rischio e il rimprovero che gli oggetti da collezione rimangano «incrostatati» sugli scaffali e nei depositi. Oltre che di stampati, la trasmissione si serve sempre più di mezzi e media audiovisivi, da un lato per far conoscere i fondi e le esposizioni del Museo nazionale, dall'altro per offrire un contributo autonomo sotto forma di «museo virtuale» (cfr. n. 1.2.5).
- Funzione politica del museo: Anche il presente disegno di legge parte dal presupposto che collezionare e trasmettere oggetti e testimonianze della storia e della cultura e presentarne l'importanza per il presente siano compiti politici. Spiegare il presente del nostro Paese sulla base del passato è un modo per porre le fondamenta della comprensione reciproca, dell'identità e della coesione nazionale. Questo ruolo può essere rafforzato tra l'altro attraverso lo scambio di oggetti da collezione e di attività di trasmissione tra le diverse regioni culturali e linguistiche della Svizzera (cpv. 3). Questo scambio è stato tra l'altro uno dei motivi dell'istituzione della sede romanda nel Castello di Prangins. Anche in Ticino la presenza del Museo nazionale dovrà essere rafforzata (cpv. 4). Il rafforzamento dell'identità e della coesione nazionale aiuterà a sua volta la gente a affrontare non soltanto le questioni legate all'integrazione europea, bensì anche quella della sempre maggiore interdipendenza a livello mondiale. In tal modo il Museo nazionale potrà

⁴³ Cfr. in particolare *Furger, Weg ins 21. Jahrhundert*, pag. 96.

⁴⁴ Cfr. *Künzle, Bibliotheksrecht*, § 14, n. 4, pag. 311.

⁴⁵ Cfr. in particolare il *Codice ICOM* dell'etica professionale del 4 novembre 1986.

contribuire a stimolare l'autoconsapevolezza e la comprensione e al dialogo tra le culture (cpv. 3).

Caratteristica delle attività del museo in quanto istituzione è quella di combinare oggetti, museografia e architettura. Il lavoro di trasmissione sfrutta in particolare l'atmosfera degli edifici posti in un ambiente particolare, quali ad esempio la sede principale di Zurigo al Platzspitz, la sede romana situata nel Castello di Prangins o il Castello di Wildeggen con la sua grande fattoria. La combinazione degli edifici, delle collezioni, delle esposizioni e delle persone che vi lavorano crea uno spazio sui generis, adeguato per tutti i tipi di scambi e esperienze. Lo specialista dei musei Dieter Bogner sottolinea che oltre al lavoro di ricerca e di collezione, il compito di un museo rimane quello di migliorare le condizioni d'esistenza del Paese⁴⁶. Anche secondo la definizione dell'ICOM il museo è «al servizio della società e del suo sviluppo»⁴⁷. L'idea che stava alla base delle fondazioni di musei nel 19° secolo era quella di dare al Paese impulsi morali offrendo al pubblico la possibilità di vedere, provare e trasmettere. L'importante è che un museo orienti le sue prestazioni di servizio ai bisogni del presente, mostri le loro radici nel passato e si rivolgere lo sguardo verso il futuro.

- Gli oggetti da collezione in quanto «beni culturali»: Nel museo i principali supporti della comunicazione e dell'informazione non sono il discorso e la teoria bensì gli oggetti. Questi sono definiti «significativi dal profilo culturale e storico» nel capoverso 2 lettera a o, in generale, «oggetti da collezione». Questi «oggetti da collezione» sono «beni culturali» ai sensi dell'articolo 1 della Convenzione dell'UNESCO⁴⁸. E sono beni culturali «mobili». La missione della Fondazione viene distinta qui in modo chiaro da quella della tutela dei monumenti storici, che si occupa soprattutto di immobili. Nonostante rimanga sempre lo stesso, un oggetto del museo può essere «interrogato» senza sosta in modo diverso e far scoprire nuove correlazioni. Permette inoltre di verificare le ipotesi fatte e le correlazioni tracciate in passato. Questa autenticità, questa testimonianza e l'«innocenza» degli oggetti da collezione fanno l'unicità e il merito particolare del museo in quanto mezzo di comunicazione. La generalizzazione attuale delle esperienze di seconda mano e i viaggi in tutto il mondo determinano, quale controtendenza, il bisogno di vivere avventure autentiche e di trovare le radici nella realtà locale. Il museo risponde a questi due bisogni.

Degli oggetti da collezione del Museo nazionale svizzero, orientato alla storia della cultura, si può dire quello che si dice delle opere d'arte conservate nei musei di belle arti: Le opere d'arte storiche si trovano nei musei perché hanno perduto la loro patria originale – la chiesa, il palazzo, la villa del commerciante. In generale, esse hanno perduto anche la loro destinazione originale. Nel loro nuovo ambiente, ossia il museo, hanno dovuto trovare un

⁴⁶ «Museum der Zukunft. Konrad Tobler will vom Museums-Berater Dieter Bogner wissen, wie Museen Publikum anlocken.» Intervista. Berner Zeitung del 19 febbraio 2000.

⁴⁷ Codice ICOM dell'etica professionale del 4 novembre 1986.

⁴⁸ Per il testo cfr. FF 2002 558; Messaggio del 21 novembre 2001 concernente la Convenzione UNESCO 1970 e la legge federale sul trasferimento internazionale dei beni culturali (LTBC); FF 2002 457. La Svizzera non ha ancora ratificato la Convenzione UNESCO 1970. Essa non è pertanto ancora applicabile per il nostro Paese.

nuovo luogo proprio, se possibile unico. La concezione iniziale del museo poteva essere stata cronologica: presentare la successione storica delle opere per Paese, stile o tendenza. In questo modo i musei hanno creato – ognuno per sé, ma tutti insieme – una visione (in evoluzione continua) della storia dell'arte fondata sulle opere antiche. Da qui deriva l'autorità dei musei. Essi sono l'istanza che distingue il vero dal falso, il prezioso dal banale, indipendentemente da interessi economici: il luogo dell'autenticità e della qualità tangibile (e quindi verificabile). [...] Il museo continua ad essere responsabile dei criteri della qualità e dell'autenticità dell'arte, e questo indipendentemente dai risultati. Conserva anche la responsabilità di tracciare i contorni dell'evoluzione dell'arte. Ma questo è impossibile se non si conosce la storia. E siccome il museo ha il compito di istruire la gente, questo è impossibile senza trasmissione, ossia senza discorsi e concetti. Il museo ha infatti ricevuto la sua missione dall'Illuminismo [...]»⁴⁹.

- Conservazione di beni culturali importanti per il Paese: Una ragione importante dell'istituzione del Museo nazionale svizzero alla fine del 19° secolo è stata la vendita di beni culturali svizzeri all'estero. Anche alla Fondazione Museo nazionale svizzero è affidato il compito di «adoperarsi per impedire l'esodo di importanti beni culturali del Paese» (cpv. 2 lett. e). Un'ampia protezione giuridica dei beni culturali svizzeri e di quelli di altri Stati sarà garantita dalla legge federale sul trasferimento internazionale di beni culturali (LTBC)⁵⁰.
- Il museo in quanto fattore economico: L'impatto economico della cultura e l'importanza dei musei sono stati studiati dal profilo degli effetti finanziari indiretti e il loro ruolo eminente in questo ambito è stato messo in luce⁵¹. Il museo è un fattore importante per l'attrattiva di una città e attira i turisti. Inoltre si scopre sempre più il valore degli oggetti dei musei, delle loro riproduzioni e dei loro legami con la storia e la leggenda (racconti) in quanto materia prima delle future industrie basate sul sapere e della società dell'informazione. I musei, le loro collezioni e i loro archivi si vedono attribuire un valore economico e finanziario che in passato non era calcolabile. Tuttavia come fattore economico non va considerata soltanto la cultura. Sui mercati saturi, la competitività delle imprese dipende sempre più dal «fattore culturale dell'economia»⁵².

Questa enumerazione dei compiti del Museo nazionale circoscrive e delimita il campo d'azione della Fondazione, come richiesto dal principio della specialità⁵³.

⁴⁹ Uwe M. Schneede, Direttore della Kunsthalle di Amburgo, «*Besinnungslose Experimente*» in DIE ZEIT n. 51 del 13 dicembre 2001, pag. 48.

⁵⁰ Cfr. il messaggio del 21 novembre 2001 concernente la Convenzione UNESCO 1970 e la legge federale sul trasferimento internazionale dei beni culturali (LTBC); FF **2002** 457.

⁵¹ Cfr. Die Volkswirtschaft, Dipartimento federale dell'economia (Ed.), Berna, novembre 1993, 11/90, pag. 18 segg.

⁵² Cfr. Martin Roth in Martin Roth, Tom Stromberg, Spiegel der Gesellschaft, Streitgespräch, Die Kultur AG, Andreas Grosz, Daniel Delhaes (Ed.), Hanser, Monaco; Vienna 1999, pag. 87; cfr. anche n. 1.2.11.

⁵³ Cfr. Rhinow/Schmid/Biaggini: *Wirtschaftsrecht*, § 18 n. 104, pag. 387; Knapp, SBVR, § 1, n. 32, pag. 12.

Art. 4 *Forme dell'adempimento dei compiti*

Il presente articolo disciplina le modalità delle attività della Fondazione.

Affinché la Fondazione possa sfruttare il suo potenziale commerciale e praticare una gestione imprenditoriale, applicare concezioni economiche e ottimizzare il servizio alla clientela, occorre accordarle i mezzi necessari. Questi comprendono in particolare tutte le forme di cooperazione con altre organizzazioni (lett. a). Si tratta in primo luogo della collaborazione con altri musei (scambi di esposizioni, di specialisti o di servizi) ma anche del trasferimento di immagine in favore di uno sponsor. La collaborazione con altri musei può tuttavia significare anche la creazione di servizi comuni, per esempio per sfruttare meglio conoscenze speciali poco richieste. La Fondazione deve avere la possibilità di partecipare a siffatte istituzioni comuni (lett. b). Acquisire una partecipazione significa che la Fondazione può acquistare quote di una società o acquistarla integralmente. La Fondazione deve però avere anche la possibilità – come è già oggi il caso per il Museo nazionale – di conferire a terzi diritti di sfruttamento ideale o commerciale, dietro compenso. Se la collaborazione non è possibile e non si giunge a fondare una società comune, la Fondazione ha la possibilità di fondare ad esempio una società di servizi e di offrirne le prestazioni a altri musei (lett. c). In questo caso la Fondazione deve poter acquistare anche fondi (lett. d).

Queste possibilità d'azione si rifanno alla legislazione sulla Posta e sull'impresa delle telecomunicazioni della Confederazione. I negozi giuridici non sono tuttavia illimitati, bensì sono ristretti a quanto è necessario per l'adempimento dei compiti della Fondazione, come dettato dal principio di specialità (art. 4, frase introduttiva). Nessun fondo federale può essere destinato a uno scopo diverso da quello iniziale. Sulla scorta di questa disposizione si potranno eventualmente prevedere prescrizioni adeguate per proteggere gli scopi del Museo. Le modalità dell'adempimento dei compiti si applicano anche all'esecuzione del mandato fondamentale e del mandato di prestazioni come pure alle attività commerciali.

Art. 5 *Attività commerciali accessorie*

Il presente articolo disciplina le attività imprenditoriali della Fondazione. Crea una base legale che consente alla Fondazione di mettere a disposizione di terzi, in misura limitata, i suoi beni materiali e il suo know-how, sempre che questo non pregiudichi l'adempimento dei suoi compiti e la concorrenza non ne risenta. Questa possibilità corrisponde a quanto la Costituzione tollera come attività commerciale accessoria per le unità dell'Amministrazione decentralizzata.

Il mandato legale nonché i mandati e le convenzioni sulle prestazioni da esso risultanti impongono alla Fondazione di fornire prestazioni in favore della Confederazione, del pubblico, di specialisti e di terzi. Oltre a queste prestazioni, il Museo nazionale dispone tuttavia di un ampio potenziale commerciale, segnatamente per quanto concerne i diritti relativi agli oggetti da collezione e alle loro riproduzioni; può inoltre accordare licenze a negozi o a servizi di ristorazione, o ancora commercializzare il suo prezioso e variato know-how.

L'attività «imprenditoriale» dello Stato non dev'essere confusa con la nozione di «impresa pubblica»⁵⁴. È vero che la maggior parte dell'attività imprenditoriale dello Stato avviene sotto forma di imprese pubbliche. Accanto ad esse tuttavia alcune unità dell'Amministrazione centrale esercitano attività commerciali accessorie⁵⁵. Determinate risorse dell'Amministrazione sono sfruttate a fini commerciali senza che il compito originale dell'Amministrazione venga pregiudicato. In tal modo si sfrutta un potenziale economico dell'Amministrazione che rimarrebbe altrimenti inutilizzato. Si parla anche di «sfruttamento subsidiario delle risorse amministrative»⁵⁶. Quando si ha il diritto di esercitare un'attività commerciale accessoria? È dubbio che il solo interesse finanziario per lo sfruttamento ottimale delle infrastrutture pubbliche sia sufficiente per giustificare l'esercizio di attività commerciali accessorie. Si dovrà esigere in generale che quest'attività rappresenti un contributo all'adempimento del compito originale dell'unità (amministrativa) interessata; questo è il caso ad esempio quando un museo commercializza riproduzioni delle sue opere d'arte (mandato culturale) o quando l'Ufficio federale di topografia vende i diritti di riproduzione delle sue cartine al prezzo di mercato⁵⁷. In virtù del principio di legalità, occorre inoltre esigere che l'esercizio di un'attività commerciale (accessoria) si fondi su una base legale sufficientemente chiara, anche se non è menzionata espressamente⁵⁸. Per soddisfare il principio di legalità⁵⁹ è pertanto necessario creare nel presente disegno di legge una base legale chiara, che stabilisca attività commerciali accessorie limitate per la futura Fondazione. Nella misura in cui il principio di specialità non sia sufficiente per circoscrivere queste attività ai compiti specifici di un museo, vengono precisati ancora i seguenti limiti:

- Relazione stretta con le attività della Fondazione: La Fondazione può prevedere soltanto attività accessorie che siano in rapporto stretto con il suo scopo e il suo mandato culturale, ossia ad esempio: lavori scientifici, allestimento di banche dati, conoscenze specifiche in materia di conservazione e di processi.
- Divieto di pregiudicare l'adempimento dei compiti: Un'altra limitazione imposta è che la Fondazione non può concentrarsi sulle sue attività accessorie a detrimento dei suoi compiti principali. Se questo rischio si presentasse, vi sarebbe violazione della presente legge. L'autorità di vigilanza sarebbe tenuta a intervenire. Una disposizione analoga è contenuta nell'enumerazione delle prestazioni supplementari dell'Istituto svizzero di meteorologia (art. 4 cpv. 2 LMet⁶⁰).
- Rispetto delle leggi di mercato: La Fondazione deve avere la possibilità di intervenire sul mercato, prendere rischi commerciali limitati e scoprire in tal modo i desideri della clientela e acquisire nuovo know-how, il che stimolerà la sua attività.

⁵⁴ *Rhinow/Schmid/Biaggini: Wirtschaftsrecht*, § 18 n. 10, pag. 361.

⁵⁵ *Ibid.*, § 18 n. 12, pag. 361

⁵⁶ *Ibid.*, § 18 n. 17, pag. 362

⁵⁷ *Rhinow/Schmid/Biaggini: Wirtschaftsrecht*, § 18 n. 83, pag. 381; cfr. anche Sidler, Lisbeth, Aspekte einer gewinnstrebigsten Staatstätigkeit, Gesetzgebung heute 1994/3, pag. 11 segg.

⁵⁸ *Rhinow/Schmid/Biaggini: Wirtschaftsrecht*, § 18 n. 84, pag. 381.

⁵⁹ *Ibid.*, § 18 n. 102 segg., pag. 386 seg.; *Knapp, SBVR*, VII § 2 n. 106.

⁶⁰ Legge federale del 18 giugno 1999 sulla meteorologia e la climatologia; LMet; RS 429.1.

- Possibili attività accessorie: Il capoverso 2 enumera alcuni esempi di attività accessorie. Si tratta principalmente di servizi forniti ai numerosi musei di piccole e medie dimensioni in Svizzera per i cui bisogni occasionali nell'ambito della costituzione e della conservazione delle collezioni ma anche in quello di determinati aspetti della trasmissione non esiste alcuna offerta (lett. a). Per attirare il pubblico, i musei devono oggi proporre tutta una gamma di servizi di vendita e di consumo quali ristoranti e bar, negozi e prodotti di sponsor. In questi settori è necessario collaborare con altri musei. La Fondazione ha però anche la possibilità di non offrire essa stessa questi servizi bensì di affidarne la gestione a terzi (lett. b). Essa dispone inoltre di sale e di edifici antichi e attrattivi, che si prestano a manifestazioni di vario tipo (concerti, riprese cinematografiche, banchetti). Anche i giardini particolari come quelli del castello di Prangins o di quello di Wildeggen sono molto apprezzati dal pubblico, soprattutto quando professionisti propongono visite guidate. Queste manifestazioni devono poter essere commercializzate in modo adeguato (lett. c).
- Rispetto delle leggi della concorrenza: La concessione di siffatti diritti di sfruttamento implica d'altro canto che si riaffermi il principio della neutralità in materia di concorrenza, ossia la Fondazione deve assolutamente essere soggetta alle stesse regole come le eventuali imprese private con le quali potrebbe entrare in concorrenza. Occorre in questo ambito tener conto anche dei privilegi effettivi offerti dal fatto di disporre di infrastrutture vantaggiose e di investimenti finanziati dai poteri pubblici e eliminare in ogni caso il rischio di sovvenzionamento trasversale. Il disegno di legge non solo vieta il sovvenzionamento trasversale bensì instaura anche uno strumento di controllo della separazione dei costi sotto forma di una contabilità aziendale. In tal modo è possibile esporre dettagliatamente i costi e i proventi delle singole prestazioni e scoprire quelli che hanno beneficiato di un eventuale vantaggio attraverso le indennità versate (cpv. 3).

La Fondazione è inoltre tenuta ad osservare le medesime regole come gli offerenti privati per quanto concerne le sue attività commerciali accessorie (cpv. 4). Mentre il capoverso 3 impone la neutralità in materia di concorrenza dall'interno, ossia dal profilo della gestione del Museo, escludendo il sovvenzionamento trasversale e fissando criteri di trasparenza, il capoverso 4 procede per così dire dall'esterno esprimendo il punto di vista di eventuali concorrenti. Nei confronti di questi ultimi la Fondazione non può godere di nessun vantaggio nell'esercizio delle sue attività commerciali accessorie. Una disposizione analoga figura nella legge sulle poste: nel settore dei servizi liberi, la Posta sottostà alle stesse norme degli operatori privati (art. 9 cpv. 3 LPO⁶¹).

- Campo d'applicazione limitato: Tutte queste precauzioni severe non devono far dimenticare che la gestione di un museo lascia uno spazio molto limitato alle attività commerciali. Esse devono tuttavia impedire che non sia proprio questa restrizione a spingere il Museo a avviare attività commerciali accessorie. È inoltre difficile prevedere oggi l'importanza che le attività commerciali accessorie avranno per la Fondazione. Il mercato di queste attività è di

⁶¹ Legge del 30 aprile 1997 sulle poste; RS 783.0.

per sé limitato, come già abbiamo detto, e non è ancora stato preso di mira da iniziative private, il che fa supporre che offra scarse possibilità di guadagno. In queste condizioni è sicuramente giustificato conferire alla Fondazione la possibilità di svolgere queste attività accessorie, e questo sia dal profilo dell'equità in materia di concorrenza sia di quello dei criteri richiesti affinché un'istituzione federale possa esercitare attività accessorie.

Art. 6 Collaborazione con la Confederazione

Il presente articolo disciplina la collaborazione futura della Fondazione con la Confederazione nonché l'utilizzazione dei suoi musei da parte del Consiglio federale e dell'Assemblea federale.

- **Consulenza:** La Confederazione o l'organo responsabile della politica culturale, ossia l'Ufficio federale della cultura, deve poter associare o consultare la Fondazione per preservare beni culturali importanti o per chiarire questioni storiche. Può pertanto sfruttare competenze chiave acquisite in questi ultimi anni dal Museo nazionale attraverso l'organizzazione di esposizioni importanti⁶², il successo dell'ampliamento del Castello di Wildegg e la riapertura del Museo degli automi musicali (lett. a). Il Consiglio federale può inoltre consultare la Fondazione per la preparazione di atti normativi concernenti il suo ambito di attività.
- **Amministrazione delle liberalità fatte alla Confederazione:** La Confederazione riceve regolarmente liberalità di beni culturali e collezioni – in parte accompagnate anche da immobili. Il Consiglio federale deve poter incaricare la Fondazione di amministrarle, in particolare quando si tratta di beni culturali fisici, ossia oggetti da collezione e interi musei (lett. c). Non è infatti sensato che l'Amministrazione federale gestisca anche musei di piccole dimensioni accanto alla Fondazione e al suo gruppo di musei.
- **Luoghi di rappresentanza:** La Fondazione è tenuta a mettere a disposizione, in particolare del Consiglio federale e dell'Assemblea federale, i suoi edifici di prestigio e le loro preziose collezioni come luoghi di rappresentanza. Non soltanto le istituzioni culturali si vedono in tal modo conferire una destinazione supplementare, bensì anche i contatti con la Confederazione ne risultano rafforzati (cpv. 2).

Art. 7 Collaborazione internazionale

Il presente articolo disciplina le attività internazionali della Fondazione e del Consiglio federale in materia di museografia. Alla Fondazione viene assegnato un mandato esplicito e completo relativo alla cooperazione internazionale. L'articolo descrive la competenza del Consiglio federale di concludere accordi internazionali in materia.

⁶² P. es. «Gold der Helvetier» 1991, «Manessische Liederhandschrift» 1991, «Himmel, Hölle, Fegefeuer» 1994, «Die Alamannen» 1997, «Leonardo da Vinci» 2000 e «Die Erde von oben» 2001.

In futuro la collaborazione internazionale praticata dal Museo nazionale non proseguirà soltanto a livello dei grandi musei nazionali. Essa dovrà essere rafforzata anche nelle regioni confinanti, ossia Lombardia, Germania meridionale, Vorarlberg o Bacino del Lemano (cpv. 1). Lo scambio di oggetti da collezione e di esposizioni – queste ultime concepite spesso in comune – ha acquistato in questo contesto un'importanza sempre maggiore. Le forme e i contenuti della collaborazione e degli scambi non sono volutamente precisati, al fine di non limitare le possibili evoluzioni future.

Se necessario, il Consiglio federale può concludere di propria competenza, ossia senza chiedere l'approvazione del Parlamento (art. 166 cpv. 2 Cost.), accordi internazionali volti a disciplinare questioni di natura museografica e i corrispondenti scambi culturali. Il capoverso 2 fissa questa competenza di concludere accordi relativi a scambi tra musei e al coordinamento internazionale in materia di museografia.

2.1.4 Mandato di prestazioni e convenzione sulle prestazioni (Sezione 3)

Art. 8

L'articolo 8 stabilisce il modo in cui la Confederazione dirige la Fondazione. Il Consiglio federale assegnerà mandati pluriennali di prestazioni accompagnati da convenzioni annuali sulle prestazioni conclusi con il dipartimento competente.

La Fondazione Museo nazionale lavorerà su mandato della Confederazione, che finanzia gran parte della sua attività. La Confederazione dovrà pertanto avere un'influenza proporzionale alla sua responsabilità sulla direzione e sulle attività della Fondazione.

- Mandato di prestazioni e legge speciale: Nei mandati di prestazioni si fissano (in modo più o meno chiaro) gli obiettivi da raggiungere con determinati mezzi materiali e finanziari e con un certo grado di autonomia. Le imprese pubbliche gestite con mandati di prestazioni dispongono solitamente di un margine commerciale di manovra più ampio. Con questo sistema si vuole aumentare l'economicità delle prestazioni di servizio fornite dallo Stato⁶³. Le organizzazioni del terzo livello dotate di personalità giuridica (ad es. l'Istituto svizzero per gli agenti terapeutici) sono diretti, sul piano strategico, per mezzo di mandati di prestazioni definiti in una legge speciale. I mandati di prestazioni si distinguono dal sistema di «gestione mediante mandati di prestazione e preventivo globale (GEMAP)». Le unità GEMAP ricevono i loro mandati di prestazioni sulla scorta dell'articolo 44 LOGA. I mandati di prestazioni fondati su detto articolo possono essere affidati, conformemente all'articolo 2 capoverso 2 LOGA, soltanto a «determinati gruppi e uffici». La Fondazione non è però né un ufficio né un gruppo bensì un'«unità amministrativa decentralizzata» con personalità giuridica propria giusta l'articolo 2 capoverso 3 LOGA. La base giuridica per il suo mandato di prestazioni figura all'articolo 8 capoverso 1 del disegno di legge. Di conseguenza qui non è

⁶³ *Rhinow/Schmid/Biaggini: Wirtschaftsrecht*, § 18 n. 79, pag. 379.

prevista una consultazione del Parlamento. «La partecipazione del Parlamento non è prevista per i mandati di prestazioni ad istituti appartenenti al terzo livello»⁶⁴.

- Durata del mandato di prestazioni: Il Consiglio federale assegna periodicamente un mandato di prestazioni alla Fondazione Museo nazionale. Lo farà di massima rispettando il periodo di legislatura, ossia ogni quattro anni. Giusta l'articolo 32 della legge sulle finanze della Confederazione⁶⁵ questa è anche la cadenza con cui l'Assemblea federale deve approvare le modalità di finanziamento, ossia il limite di spesa (art. 17 cpv. 3 del disegno di legge). Per non legare inutilmente le mani al Consiglio federale, si rinuncia tuttavia a fissare il ritmo di quattro anni nella legge, come nella LOGA. Sulla scorta del mandato di prestazioni assegnato dal Consiglio federale, il Dipartimento dell'interno (DFI) e la Fondazione concludono ogni anno una convenzione sulle prestazioni.
- Limite di spesa: Il limite di spesa fissato dall'Assemblea federale sarà suddiviso in rate annuali corrispondenti alle convenzioni sulle prestazioni, che dovranno ancora essere approvate in occasione del dibattito dell'Assemblea federale sul preventivo dell'anno successivo.
- Altre garanzie: I mandati di prestazioni saranno accompagnati e verificati da un avanzato sistema di rapporti e di controlling nonché da un diritto di approvazione del bilancio, dei conti, del rapporto annuale e del rapporto d'attività (art. 8 in relazione con art. 10 lett. d, e, h e art. 12). L'Ufficio federale della cultura esercita inoltre un'estesa vigilanza amministrativa sulla Fondazione (art. 27). Il modello di direzione scelto attribuisce inoltre al Consiglio federale la competenza di nominare il Consiglio di fondazione e la sua presidenza (art. 10) nonché, su proposta del Consiglio di fondazione, il direttore (art. 11).

⁶⁴ Messaggio del 1° marzo 1999 concernente una legge federale sui medicinali e i dispositivi medici (Legge sugli agenti terapeutici, LATer), FF **1999** 3051.

⁶⁵ LFC; RS **611.10**

Il modello di pilotaggio può essere presentato schematicamente come segue:

Periodo	ogni 4 anni			annualmente	
Livello	Base		Rapporto	Base	Rapporto
Assemblea federale	A. Decreto federale con limite di spesa <i>(sessione autunnale)</i>				
Consiglio federale		B. Mandato di prestazioni <i>(novembre)</i>	C. Rapporto d'attività <i>(novembre)</i>		
Dipartimento federale dell'interno				D. Convenzione sulle prestazioni <i>(dicembre)</i>	E. Rapporto annuale <i>(metà aprile)</i>
Ufficio federale della cultura		↓	↓	↑	
Fondazione	Consiglio di fondazione				

Commento del modello di pilotaggio:

A. Decreto federale con limite di spesa

Sulla scorta di un messaggio del Consiglio federale e di un mandato di prestazioni, l'Assemblea federale prende conoscenza delle priorità della Fondazione Museo nazionale svizzero e fissa il contributo federale massimo nell'ambito di un limite di spesa.

B. Mandato di prestazioni

Il Consiglio federale assegna alla Fondazione Museo nazionale svizzero un mandato di prestazioni. In esso fissa in particolare la natura, l'estensione e la portata delle prestazioni culturali che la Fondazione deve fornire. Il mandato di prestazioni definisce segnatamente i prodotti dei settori principali, ossia le collezioni, la trasmissione e la direzione.

C. Rapporto d'attività

Contemporaneamente alla domanda di un nuovo mandato di prestazioni, la Fondazione presenta al Dipartimento federale dell'interno (DFI) un rapporto sul modo in cui ha adempiuto il suo mandato per il periodo in corso. Su richiesta del DFI il rapporto d'attività può essere accompagnato da un rapporto di periti sui due gruppi di prodotti «collezioni» e «trasmissione».

D. Convenzione sulle prestazioni

La convenzione sulle prestazioni è la forma che prende ogni anno il mandato di prestazioni per quanto concerne i risultati materiali e finanziari da ottenere per ogni prodotto. Disciplina inoltre alcune condizioni generali d'esercizio quali i prezzi fatturati e le modalità di pagamento. La convenzione è conclusa tra il DFI e la Fondazione. È pertanto lo strumento per mezzo del quale il DFI dirige la Fondazione.

E. Rapporto annuale

Nel suo rapporto annuale la Fondazione informa in merito ai risultati ottenuti per prodotto e gruppo di prodotto e li confronta con gli obiettivi fissati nella convenzione sulle prestazioni. A livello dei gruppi di prodotti fa inoltre il punto della situazione rispetto agli obiettivi fissati nel mandato di prestazioni. Fanno parte integrante del rapporto annuale il rapporto d'attività vero e proprio, il conto annuale e il rapporto dell'Ufficio di controllo della Fondazione Museo nazionale svizzero.

La Fondazione è tenuta a notificare in ogni momento e senza indugio all'Ufficio federale della cultura gli eventi importanti che potrebbero pregiudicare l'adempimento del mandato di prestazioni o della convenzione sulle prestazioni.

Nei confronti della Fondazione il Controllo federale delle finanze è tenuto a verificare la legittimità delle operazioni sulla scorta della legislazione speciale (art. 8 cpv. 1 lett. d della legge sul Controllo delle finanze)⁶⁶.

Il capoverso 3 dell'articolo 8 contiene una clausola importante: I mandati di prestazioni e le convenzioni sulle prestazioni conclusi con la Fondazione possono essere modificati, a condizione tuttavia che le indennità siano adeguate contemporaneamente.

2.1.5 Organizzazione (Sezione 4)

Art. 9 Organi

Questo articolo definisce gli organi della persona giuridica. La Fondazione effettuerà i suoi atti giuridici attraverso il suo Consiglio di fondazione, il suo Direttore e il suo Ufficio di revisione.

Le disposizioni riguardanti l'organizzazione sono volontariamente succinte. Il Consiglio di fondazione deve disporre di un ampio margine di manovra per definire e modificare le strutture e le procedure interne.

⁶⁶ Legge federale del 28 giugno 1967 sul Controllo federale delle finanze; LCF; RS **614.0**.

Art. 10 Consiglio di fondazione

Le modalità di nomina dell'organo supremo della Fondazione vengono fissate e i suoi compiti elencati in modo non esaustivo. Il Consiglio di fondazione è concepito in quanto organo strategico.

Il Consiglio di fondazione è nominato dal Consiglio federale, che ne designa anche il presidente (cpv. 2). Si applicano le disposizioni dell'ordinanza sulle commissioni⁶⁷ per gli organi di direzione delle aziende e degli stabilimenti della Confederazione (art. 18 segg.). In particolare occorre vegliare a che le donne siano rappresentate in maniera equa. Oltre che delle regioni linguistiche, occorre tener conto del ruolo particolare del Cantone e della città di Zurigo per quanto concerne il Museo nazionale. Hanno inoltre un diritto particolare ad essere rappresentati i Cantoni donatori di Vaud e Ginevra, nonché quelli in cui sono situate le sedi esterne. Non sarà tuttavia possibile tener conto di tutti questi interessi contemporaneamente, bensì soltanto a media scadenza su più periodi amministrativi del Consiglio di fondazione. Per quanto concerne le dimensioni del Consiglio di fondazione, il numero massimo di sette membri risulta dal disegno dell'ordinanza sulle commissioni. Questo permette da un lato di riunire sufficienti conoscenze specialistiche, anche di tecnica finanziaria, e esperienze di direzione; dall'altro, la capacità d'azione non è ristretta e non è necessario formare gruppi di lavoro, cosa che sarebbe sicuramente indispensabile se il numero dei membri fosse più elevato. L'importante è che la maggioranza dei membri del Consiglio di fondazione sia composta da esperti indipendenti dall'Amministrazione e dagli ambienti politici: questo permetterà di sfruttare in modo efficace la libertà d'azione conseguita con lo statuto di persona giuridica indipendente. Questa indipendenza sarà provata in particolare con un'attività culturale creativa e con il successo delle iniziative commerciali della Fondazione. Nelle risposte alla consultazione la cura con cui si scelgono i membri del Consiglio di fondazione è ritenuta decisiva. Si teme che un compromesso troppo elvetico blocchi tutta l'attività della Fondazione. Indipendenza, senso degli affari e esperienza nell'ambito economico sono le premesse indispensabili per la scelta dei membri del Consiglio di fondazione.

Il Consiglio di fondazione prende le decisioni fondamentali e strategiche concernenti le attività della Fondazione (cpv. 3 lett. a). In particolare propone al Consiglio federale il candidato per il posto di direttore (cpv. 3 lett. b in relazione con art. 11 cpv. 1). Siccome la Fondazione avrà lo statuto di datore di lavoro in virtù della sua appartenenza all'Amministrazione federale decentralizzata, il Consiglio di fondazione emana il regolamento del personale, che dev'essere approvato dal Consiglio federale (lett. j; cfr. anche commento dell'art. 24). Prende infine le decisioni ad esso spettanti in quanto datore di lavoro ai sensi della legge sulla Cassa pensioni della Confederazione (lett. k).

Il Consiglio di fondazione deve approvare le attività, la strategia e l'organizzazione della Fondazione. Di conseguenza non è previsto che esso sia abilitato a intervenire d'autorità nel trattamento di dossier particolari, poiché responsabile degli affari a livello operativo è il Direttore.

⁶⁷ Ordinanza del 3 giugno 1996 sulle commissioni extraparlamentari, nonché gli organi di direzione e i rappresentanti della Confederazione (Ordinanza sulle commissioni); RS 172.31.

Art. 11 Direttore

La legge definisce le grandi linee dei compiti e del ruolo del Direttore, al quale spetta gestire la Fondazione dal profilo operativo e rappresentarla nei confronti dell'esterno. Il Direttore è il solo responsabile degli affari correnti nei confronti del Consiglio di fondazione.

La direzione operativa e la rappresentanza generale della Fondazione spettano dunque al Direttore. Il Consiglio di fondazione rappresenta la Fondazione verso l'esterno quando si tratta di elaborare il mandato di prestazioni e la convenzione sulle prestazioni; questa rappresentanza è pertanto fatta salva (art. 10 lett. c). La posizione forte del Direttore è sottolineata dal fatto che egli è nominato dal Consiglio federale. La scelta di uno o più candidati spetta al Consiglio di fondazione (art. 10 cpv. 1 lett. b e art. 11 cpv. 1). Come in altri casi, il Consiglio federale si riserva un margine di manovra nella misura in cui può rifiutare una proposta o richiederne un'altra.

Il Direttore è il superiore gerarchico degli altri membri della Direzione e dirige la Fondazione in base alla sua organizzazione interna, rispettando i principi della delega e gli obiettivi fissati. La Direzione prepara segnatamente i piani e le decisioni strategiche che dovranno essere approvati dal Consiglio di fondazione. Il Direttore è responsabile della gestione degli affari nei confronti del Consiglio di fondazione e ha un diritto di proposta in materia di nomina degli altri membri della Direzione.

I servizi specializzati e le diverse sedi del Museo nazionale possono avere la loro propria direzione, il che consente di tener meglio conto delle esigenze del federalismo e dei particolarismi linguistici o culturali. Il Consiglio di fondazione dispone a questo proposito di competenze sufficienti, che esso eserciterà di norma sulla base delle proposte del Direttore (art. 10 lett. g).

Art. 12 Ufficio di revisione

Questo articolo definisce l'ufficio di revisione esterno alla Fondazione. Esso fa rapporto sia al Consiglio federale sia al Consiglio di fondazione. Il suo mandato va oltre il controllo delle finanze e comprende anche l'esecuzione dei compiti e il resoconto.

2.1.6 Oggetti da collezione e musei (Sezione 5)

La presente sezione è dedicata agli strumenti di lavoro più importanti della Fondazione, ossia gli oggetti da collezione, i musei e gli immobili. È con questi strumenti che essa adempie i suoi compiti.

Art. 13 Oggetti da collezione della Confederazione

Questo articolo disciplina i rapporti di proprietà della Confederazione e della Fondazione per quanto concerne gli oggetti da collezione della Confederazione. La Fondazione ottiene soltanto l'usufrutto sugli oggetti e sulle collezioni. La Confederazione ne rimane la proprietaria.

La proprietà degli oggetti da collezione appartenenti alla Confederazione non viene trasferita alla Fondazione. Questa soluzione corrisponde al modello olandese, ripreso ad esempio anche da Amburgo (cfr. n. 1.4.2). Il motivo di questa disposizione è che la Confederazione continua ad assumersi i rischi per gli oggetti del Museo (art. 21 cpv. 2). La Fondazione disporrà tuttavia di un diritto di utilizzazione esteso, conformemente al suo mandato culturale (art. 3). Non ha il diritto di disporre degli oggetti, sui quali ha soltanto l'usufrutto; questo diritto rimane alla Confederazione.

Gli oggetti da museo della Confederazione sono trasferiti alla Fondazione in usufrutto per 100 anni al massimo. Partiamo dal presupposto che prima della scadenza di questo termine la legge sarà sottoposta a revisione e la base giuridica modificata o prorogata. L'obbligo di rivedere la legge entro questo termine è sicuramente utile.

Come già citato⁶⁸, gli oggetti da collezione del Museo nazionale sono beni culturali per i quali il diritto internazionale ha sviluppato nuove forme di protezione giuridica (Convenzione dell'UNESCO 1970 e Convenzione Unidroit 1995). La Svizzera non ha finora ratificato questi due strumenti. Il messaggio relativo alla ratifica della Convenzione dell'UNESCO 1970 è però attualmente in esame in Parlamento insieme al disegno di legge sul trasferimento dei beni culturali (LTBC)⁶⁹. Questo disegno di legge prevede anche la protezione degli oggetti da collezione appartenenti alla Confederazione. I beni culturali appartenenti alla Confederazione e che hanno un'importanza significativa per il patrimonio culturale non possono essere acquistati né per prescrizione né in buona fede mentre il diritto alla riconsegna non si prescrive (art. 3 LTBC). La loro esportazione definitiva al di fuori della Svizzera è vietata, mentre un'esportazione temporanea è possibile per restauro o a fini scientifici, o a titolo di prestito per un'esposizione. La protezione dei fondi dell'Archivio federale contenuta nella legge sull'archiviazione⁷⁰ è pertanto estesa anche agli oggetti da collezione della Confederazione. Per realizzarla nei confronti degli oggetti e le testimonianze del Museo nazionale è evidentemente necessario che la Fondazione prenda le misure definite dalla LTBC, ossia tenuta di registri e pubblicazione di elenchi.

Commento dei singoli capoversi:

Il *capoverso 1* stabilisce l'usufrutto della Fondazione. Questo si applica alle collezioni e agli oggetti appartenenti alla Confederazione. Gli oggetti di terzi sono affidati alla Fondazione secondo i rapporti convenuti di caso in caso (cfr. art. 15 cpv. 2). L'usufrutto di mobili è costituito con la tradizione all'usufruttuario (art. 746 cpv. 1 CC). Siccome la Fondazione subentra al Museo nazionale all'entrata in vigore della presente legge e quando detiene gli oggetti, l'usufrutto ha inizio in questo momento (art. 28 cpv. 1).

L'usufrutto è la sola servitù personale e il solo diritto reale limitato che può essere applicato non soltanto ai fondi bensì anche ai beni mobili, ai diritti e alla sostanza⁷¹. Più ampio della locazione o del prestito, l'usufrutto «attribuisce all'usufruttuario il pieno godimento della cosa» (art. 745 cpv. 2 CC), quindi anche i diritti corrispon-

⁶⁸ Cfr. n. 2.2.3.

⁶⁹ FF 2002 457

⁷⁰ Legge federale del 26 giugno 1998 sull'archiviazione; LAR; RS 152.1.

⁷¹ Kommentar zum Schweizerischen Privatrecht, Ed.: Heinrich Honsell, Basilea; Francoforte s. M., 1998; ZGB - Müller, Art. 745 N 1 e 8.

denti e tutti i valori pecuniari o le altre qualità utilizzabili degli oggetti fisici. L'usufrutto «è costituito, per i mobili, attraverso la tradizione all'usufruttuario» (art. 746 CC). Viste la posizione forte dell'usufruttuario e la protezione simultanea del proprietario, questa è la migliore soluzione per gli oggetti da collezione.

Siccome nel caso dell'usufrutto proprietà e possesso rimangono due cose distinte, il Codice civile tende a non farlo durare all'infinito e a raggruppare alla scadenza il diritto di utilizzazione esteso e il titolo assoluto di proprietà. L'usufrutto cessa con la morte dell'usufruttuario e, per le persone giuridiche, con il loro scioglimento (art. 749 cpv. 1 CC). Anche per le persone giuridiche l'usufrutto «non può in nessun caso durare più di cent'anni» (art. 749 cpv. 2 CC). Può tuttavia essere rinnovato o prorogato.

Il *capoverso 2* disciplina i titoli di proprietà sulle nuove acquisizioni. Grazie al credito per gli acquisti (art. 17 cpv. 1 lett. b) e a eventuali prestiti di tesoreria la Fondazione acquisterà regolarmente nuovi oggetti per completare le sue collezioni. Questi diverranno automaticamente proprietà della Confederazione, anche se rimarranno in possesso della Fondazione in virtù dell'usufrutto. Dal *capoverso 2* si può dedurre *a contrario* che gli oggetti da collezione che la Fondazione acquista con mezzi non della Confederazione diventano di sua proprietà. Questo sarà il caso in particolare degli oggetti donati o legati espressamente alla Fondazione.

L'usufrutto è disciplinato in un contratto di diritto pubblico stipulato tra il Consiglio federale e la Fondazione (cpv. 3). Nonostante l'istituto giuridico utilizzato sia retto dal diritto privato, il rapporto giuridico è soggetto al diritto pubblico, e in particolare alla procedura amministrativa, più semplice di quella civile⁷². Questo rapporto è una delle deroghe all'articolo 25, che sottopone di massima al diritto privato i rapporti di diritto della Fondazione.

Il *capoverso 4* limita la durata dell'usufrutto a quella di validità della legge, ossia a un massimo di 100 anni, conformemente all'articolo 749 *capoverso 2 CC*. Aggiunge tuttavia che l'usufrutto può essere prorogato.

Il *capoverso 5* disciplina un caso particolare: l'eventuale restituzione di oggetti da collezione appartenenti alla Confederazione. La Fondazione deve adempiere un mandato di collezione molto ampio. A tal fine la Direzione deve elaborare un piano di collezione e di acquisizione che sarà approvato dal Consiglio di fondazione. Siffatto piano contiene forzatamente anche un sistema di eliminazione. Bisogna pensare al fatto che, per semplici ragioni di spazio e di costi, le collezioni del Museo non possono crescere all'infinito. È necessario di conseguenza elaborare regole generali che stabiliscano i criteri di selezione, le procedure di eliminazione e le necessarie approvazioni. Proprietaria della maggior parte degli oggetti, la Confederazione partecipa a questo processo per il tramite del DFI ovvero dell'Ufficio federale della cultura, e dovrà eventualmente decidere in merito alla destinazione degli oggetti che la Fondazione non utilizza più. Gli oggetti ricevuti in donazione, quelli gravati da oneri e condizioni o quelli soggetti a rapporti particolari di diritto non possono essere alienati.

⁷² *Knapp, SBVR*, § 3, n. 68, pag. 25: «Ce renvoi (au CO ou au CC) a pour effet de transformer les règles du CO ou du CC en règles de droit public ...»; *Riemer, Stiftungen*, n. 495, pag. 310 seg.

Il Museo nazionale è regolarmente confrontato con richieste di restituzione di oggetti che esso ha acquisito legalmente, in tutta trasparenza, o che gli sono stati consegnati dal legittimo proprietario. Queste richieste di restituzione non hanno spesso un fondamento giuridico bensì sono di natura politica, per cui devono essere decise a livello politico. Siccome la Fondazione è soltanto usufruttuaria mentre la Confederazione resta proprietaria degli oggetti da collezione, la decisione spetterà al Consiglio federale. Queste richieste di restituzione devono essere distinte da quelle avanzate nell'ambito del trasferimento internazionale di beni culturali⁷³.

Capoverso 6: La Fondazione Museo nazionale svizzero deve rimanere l'unica organizzazione della Confederazione che gestisce e espone una collezione completa della storia della cultura. Anche i nuovi oggetti e le nuove collezioni consegnati alla Confederazione devono pertanto essere trasferiti alla Fondazione. Siccome questo può comportare nuove attività e oneri, sarà eventualmente necessario adeguare il mandato di prestazioni e la convenzione sulle prestazioni nonché le indennità. Questa clausola non pregiudica le competenze dell'Archivio federale né il mandato di collezione e diffusione della Biblioteca nazionale.

Art. 14 **Oggetti da collezione risultanti dall'adempimento di compiti della Confederazione**

La presente disposizione disciplina la sorte delle collezioni di altri enti della Confederazione. La legge stabilisce che questi enti sono tenuti a conservare essi stessi gli oggetti particolarmente preziosi che risultano dall'esecuzione dei loro compiti e a prestarli provvisoriamente alla Fondazione qualora essa lo richieda.

Numerosi servizi della Confederazione eseguono i loro compiti con l'aiuto di oggetti, apparecchi, macchine, veicoli, equipaggiamenti che sono «testimoni materiali della cultura del Paese». La Sezione Logistica dell'UFCL (l'ex UFCSM) ha ad esempio una collezione di macchine da scrivere e di dittafori che copre tutta la storia di questi apparecchi, l'UFCL stesso una collezione di mobili, le dogane il loro proprio museo e la Zecca federale una collezione di tutte le monete e le banconote della Confederazione. Queste collezioni, ma anche singoli oggetti, devono essere preservati. La missione di conservazione del Museo nazionale è tuttavia limitata a «oggetti scelti di particolare valore storico-culturale» (cpv. 1). Per motivi di infrastruttura e dei relativi costi la Fondazione non è pertanto in grado di gestire integralmente e completare queste collezioni. La Fondazione deve però avere la possibilità di disporre temporaneamente e gratuitamente di questi oggetti per la sua attività (cpv. 2). Essa adempierà in tal modo anche il mandato costituzionale assegnato alla Confederazione, ossia quello di tener conto della diversità culturale del Paese (art. 69 cpv. 3 Cost.).

⁷³ Cfr. il messaggio del 21 novembre 2001 sulla Convenzione UNESCO 1970 e la legge federale sul trasferimento internazionale dei beni culturali (LTBC); FF **2002** 457, in particolare 488.

Art. 15 Oggetti da collezione di terzi

Il presente articolo definisce lo statuto giuridico degli oggetti da collezione che non appartengono alla Confederazione, tra i quali figurano gli oggetti da collezione donati dal Cantone di Zurigo. Il prestito permanente istituito dalla vecchia legge è sostituito da accordi di diritto pubblico (contratti). Le prestazioni della Fondazione devono di massima essere remunerate.

Numerosi oggetti e collezioni del Museo nazionale sono di proprietà del Cantone di Zurigo, della città di Zurigo, della *Zentralbibliothek* o di altre organizzazioni del Cantone in cui ha sede il Museo nazionale. Dal 1890 questi sono stati messi a disposizione del Museo nazionale affinché potesse esercitare la sua attività⁷⁴. La *Antiquarische Gesellschaft* di Zurigo ha donato già nel 1889 le sue collezioni al futuro Museo nazionale, ponendo condizioni e oneri, e questo per indurre l'Assemblea federale a stabilirne la sede a Zurigo. Questa liberalità comprendeva oggetti da collezione che sono ancor'oggi tra i più importanti dell'esposizione permanente. I diritti e gli obblighi del Cantone e della città di Zurigo, delle organizzazioni zurighesi e della Fondazione devono essere adeguati alla situazione attuale. Occorre in particolare che le prestazioni speciali fornite dalla Fondazione e, indirettamente, dalla Confederazione, vengano remunerate almeno al prezzo di costo, che comprende una parte dei costi generali. La legge sulla Fondazione abroga in contropartita gli obblighi speciali del Cantone e della città di Zurigo in quanto cofondatori nonché quelli delle organizzazioni proprietarie delle collezioni d'interesse storico e culturale.

Nuovi accordi devono essere conclusi anche con i terzi che hanno prestato o affidato in altro modo i loro oggetti al Museo nazionale (cpv. 2). La Fondazione adatterà progressivamente questi rapporti di diritto alla nuova base legale. In virtù delle disposizioni transitorie della legge, essa subentrerà al Museo nazionale nei rapporti giuridici conclusi con la Confederazione (art. 28 cpv. 1). Se non sono d'accordo con il trasferimento dei rapporti giuridici alla Fondazione, i partner contrattuali hanno la possibilità di rescindere l'accordo, di riprendersi l'oggetto o la collezione e di disporne in altro modo. Questa possibilità risulta dal regime giuridico generale della proprietà e non ha pertanto bisogno di essere menzionato espressamente nella legge.

L'indipendenza giuridica e la capacità d'azione della Fondazione le conferiscono anche il diritto di prendere a carico oggetti d'interesse culturale appartenenti a terzi, e questo sotto forma di prestito permanente, in deposito, per il semplice sfruttamento dei diritti corrispondenti o in base a un altro rapporto di diritto. Può pertanto adempiere il suo mandato di collezione con tutti gli oggetti del Museo, anche senza esserne la proprietaria.

⁷⁴ Risoluzione federale del 27 giugno 1890 sulla istituzione di un Museo nazionale svizzero, CS 4 229, art. 5.

2.1.7

Immobili (art. 16)

Il presente articolo disciplina la suddivisione tra la Confederazione e la Fondazione della proprietà e del possesso dei musei e degli altri immobili necessari per l'esercizio. Gli immobili rimangono di proprietà della Confederazione ma sono messi a disposizione della Fondazione in modo completo e durevole. Il rapporto giuridico è disciplinato da un contratto di diritto pubblico.

I musei si contraddistinguono per l'architettura particolare o per il prestigio storico degli edifici che li ospitano. Essi sono spesso situati in un paesaggio interessante o occupano un punto attrattivo della città. Le loro particolarità architettoniche, la loro longevità superiore alla media, la loro qualità di monumento storico implicano una manutenzione estremamente costosa. Una ristrutturazione è generalmente complicata. Gli edifici nonché la loro struttura e il loro equipaggiamento, esterni e interni, hanno un ruolo determinante per la gestione e il successo commerciale della Fondazione, che deve poterli gestire in tutta libertà.

È necessario tener conto in modo adeguato di queste condizioni quadro nel contratto stipulato tra la Fondazione e la Confederazione, che resta proprietaria degli immobili ed è rappresentata dall'Ufficio federale delle costruzioni e della logistica (UFCL), organo responsabile della gestione degli immobili civili della Confederazione⁷⁵: gli immobili sono messi a disposizione della Fondazione affinché essa goda di un'ampia libertà d'azione che le consenta di continuare a soddisfare le esigenze di un museo competente e redditizio e adempiere i suoi compiti legali. Tuttavia, questa libertà è limitata in particolare dal fatto che le trasformazioni operate agli immobili non devono modificare il loro aspetto esterno né la loro statica, salvo che le autorizzazioni, le norme di sicurezza e le procedure necessarie siano state rispettate. A seconda delle necessità ogni intervento sugli immobili deve essere oggetto di un controllo, conformemente alle disposizioni contenute nel mandato di prestazioni. Globalmente il rapporto contrattuale deve poggiare sul rispetto e sul dovere d'informazione reciproci.

Grazie a questa concezione su misura della proprietà degli immobili, la Fondazione gode di una grande libertà d'azione in materia di gestione e operativa (art. 16).

Commento dei singoli capoversi:

Il *capoverso 1* stabilisce che, per adempiere i suoi compiti, la Fondazione ha a disposizione i musei e gli immobili utilizzati finora dal Museo nazionale svizzero. Il Gruppo MUSEE SUISSE comprende attualmente la casa madre di Zurigo e la sede romanda presso il Castello di Prangins. Vi sono poi le sei dipendenze esterne, ossia il Castello di Wildeg, la casa della corporazione zur Meisen a Zurigo, il Museo della Bärengasse a Zurigo, il Museo doganale svizzero alle Cantine di Gandria (proprietà amministrata dalla Direzione generale delle dogane), il Forum della storia svizzera a Svitto e il Museo degli automi musicali (collezione del Dott. h.c. Heinrich Weiss-Stauffacher) a Seewen SO. La casa madre di Zurigo possiede immobili ausiliari che ospitano l'archeologia, i laboratori di ricerca e gli atelier di restauro. Il più importante tra questi è il Centro di collezione di Affoltern am Albis. Nel definire il rapporto giuridico occorrerà tener conto della situazione particolare del Forum della

⁷⁵ Cfr. ordinanza del 14 dicembre 1998 sulla gestione immobiliare e la logistica della Confederazione (OILC), RS **172.010.21**.

storia svizzera a Svitto e del Museo della Bärengasse. Proprietaria del Museo della Bärengasse è la città di Zurigo, che è tenuta a garantirne la manutenzione. Per quanto concerne il vecchio arsenale di Svitto, la Confederazione ha soltanto l'usufrutto.

Il *capoverso 3* prescrive un contratto di diritto pubblico per il rapporto giuridico tra la Confederazione, rappresentata dall'Ufficio federale delle costruzioni e della logistica (UFCL) e la Fondazione. L'importante è che gli immobili siano preservati in uno stato corrispondente all'uso convenuto, e questo tenuto conto dei mezzi finanziari della Confederazione ad essi destinati.

Il *capoverso 4* prevede la fissazione di un'indennità, che può essere compensata o condonata.

Tutti gli immobili utilizzati già oggi dal Museo nazionale svizzero e messi a disposizione della futura Fondazione saranno valutati dalla Confederazione prima che la Fondazione inizi la sua attività. Questa valutazione terrà conto dell'origine, del carattere pubblico e della destinazione degli immobili. Non potrà pertanto fondarsi sul valore commerciale né sui metodi correnti di valutazione.

La trasparenza dei costi così ottenuta nel settore degli immobili del Museo nazionale permetterà di conoscere con esattezza le spese effettive della Confederazione. Sia le spese sia gli investimenti relativi agli immobili devono figurare negli strumenti di gestione e nei piani finanziari della Fondazione e della Confederazione.

Il *capoverso 5* disciplina la competenza per quanto concerne la trasformazione degli immobili appartenenti alla Confederazione e delle sedi esterne. Questa disposizione non concerne le istituzioni create dall'Assemblea federale, ossia la casa madre di Zurigo e la sede romanda presso il Castello di Prangins, in quanto non si tratta di sedi esterne. L'eventuale trasformazione di queste istituzioni necessiterebbe una decisione dell'Assemblea federale. In virtù della presente legge soltanto l'Assemblea federale può attribuire alla Fondazione l'esercizio di altre sedi esterne. Il Consiglio federale può tuttavia sopprimere sedi esterne su proposta del Consiglio di fondazione. Possibili sono inoltre fusioni o l'incorporazione di altri musei nella Fondazione, concepita come l'istanza mantello (principio dell'holding) e l'organo specializzato centrale della Confederazione in materia di musei. Se incorpora altri musei alla Fondazione, l'Assemblea federale si assicurerà di disporre dei mezzi finanziari necessari per integrarne gli immobili nel suo portafoglio immobiliare e garantire la conservazione del valore degli immobili divenuti di proprietà della Confederazione. Tenuto conto dei tre grandi progetti attualmente in corso, è tuttavia escluso che il Museo nazionale preveda nuove incorporazioni nei prossimi anni, poiché le sue capacità sono tutte impiegate e i suoi mezzi finanziari esauriti.

2.1.8

Finanziamento (Sezione 6)

Art. 17 Modalità di finanziamento

Il presente articolo definisce le modalità di finanziamento della Fondazione e delle sue attività. Oltre all'indennità e al credito d'acquisto versati dalla Confederazione, la Fondazione deve procurarsi essa stessa introiti e ricercare mezzi da terzi. Il limite di spesa approvato dall'Assemblea federale e i criteri di calcolo dell'indennità sono fissati dalla legge.

La trasformazione del Museo nazionale in fondazione di diritto pubblico si prefigge segnatamente di permettere al Gruppo MUSEE SUISSE di procurarsi risorse supplementari. Queste comprendono da un lato i proventi dei biglietti d'ingresso, la remunerazione per servizi diversi, la cessione di diritti, la commercializzazione di altri prodotti, le concessioni accordate ai negozi e ai ristoranti. Dall'altro le forme già praticate di partenariato saranno proseguite nell'ambito delle possibilità autorizzate dalla politica culturale, compreso lo sponsoring da parte di terzi. La Fondazione si sforzerà inoltre di trovare mecenati.

La Confederazione continua a garantire il finanziamento di base dell'esecuzione del mandato costituzionale (art. 8 cpv. 3, art. 17 cpv. 1 lett. a). Per la casa madre e le sedi esterne, i Cantoni di ubicazione devono partecipare alle spese d'esercizio almeno nella misura prevista dagli accordi attuali. Non bisogna perdere di vista il fatto che nel settore culturale lo Stato prende spesso a suo carico installazioni senza però disciplinare i costi successivi di queste riprese o liberalità, per cui vanno ad aggiungersi senza compensazione all'onere iniziale. Il Museo nazionale si è visto affidare l'esercizio della sede secondaria del Castello di Prangins, del Forum della storia svizzera a Svitto, regalo della Confederazione al popolo svizzero⁷⁶ e del Museo degli automi musicali a Seewen. Esso intende assumere questi nuovi compiti e il relativo onere supplementare migliorando il suo grado di autofinanziamento. Auspica di poter ottenere le libertà imprenditoriali e aziendali e, assumendosi le sue responsabilità, di realizzare gli attivi che sarebbero possibili già oggi e che sono prevedibili. Occorre inoltre fissare un ordine rigoroso delle priorità, sviluppare la ripartizione dei compiti con altri musei, rivedere i metodi di gestione per agire più razionalmente e più conformemente ai principi economici, al fine di essere più vicini alla clientela. Grazie alle risorse fornite da terzi, il Museo nazionale sarà in grado di guadagnare un supplemento di qualità, mentre quest'ultima dev'essere garantita dalle indennità versate dalla Confederazione per l'esecuzione del mandato di prestazioni.

Il *capoverso 1* enumera le principali modalità di finanziamento della Fondazione, iniziando dalla più importante: l'indennità della Confederazione (lett. a). Questa è completata da un credito destinato agli acquisti (lett. b), che sostituisce i mezzi concessi ogni anno per il bilancio del Museo nazionale in virtù del decreto federale del 5 marzo 1970⁷⁷ concernente il credito per l'acquisto d'antichità nazionali.

Il *capoverso 2* stabilisce che la Fondazione deve operare attivamente al fine di ottenere introiti e mezzi da terzi: per quanto concerne questi ultimi, abbiamo già visto che si tratta di introiti risultanti da contratti di sponsoring. Essi comprendono però anche i contributi provenienti da mecenati, ossia le liberalità disinteressate che la

⁷⁶ Cfr. FF 1989 III 757

⁷⁷ RS 432.313

Fondazione deve pure ricercare attivamente, poiché si trova qui in concorrenza con numerose altre istituzioni analoghe impegnate anch'esse nella ricerca di fondi. Gli obiettivi concreti saranno fissati nel mandato di prestazioni e nella convenzione sulle prestazioni. Tuttavia la Fondazione non può impegnarsi a un punto tale che l'esecuzione dei suoi compiti ne risulti compromessa, per esempio nel caso in cui uno sponsor fissi condizioni eccessive o domandi diritti esclusivi, o un donatore dubbioso intacchi la sua credibilità in quanto istituzione della Confederazione.

Il *capoverso 3* è – insieme all'articolo 167 della Costituzione federale – la base giuridica dei decreti concernenti l'indennità destinata a finanziare i mandati di prestazioni (art. 8). Lo strumento scelto è il limite di spesa di cui all'articolo 32 LFC, che permette di accordare un credito pluriennale, ossia, di regola, per i quattro anni della legislatura. Questa soluzione risponde alla necessità, per la Fondazione, di pianificare le sue attività e il suo finanziamento su più anni. Le grandi esposizioni devono essere concepite anche più di quattro anni in anticipo e beneficiare degli investimenti corrispondenti.

Il *capoverso 4* stabilisce il rapporto tra il mandato di prestazioni e l'indennità: quest'ultima deve permettere di adempiere il mandato. Il calcolo dell'indennità può tener conto delle possibilità di autofinanziamento della Fondazione, per esempio sulla base del piano d'attività del primo periodo delle prestazioni o, in seguito, su quella del piano finanziario.

Il limite di spesa per gli anni 2005-2008 richiesto nel decreto federale separato ha dovuto essere calcolato e stimato con molto anticipo. Le basi sono state fornite dal piano d'attività e dal piano finanziario. Di conseguenza – anche a causa dell'attuale situazione finanziaria della Confederazione – abbiamo fissato il limite di spesa a un livello relativamente basso. Qualora dovesse risultare che questo limite di spesa non corrisponde alle possibilità reali della futura fondazione, le rate annue dovrebbero venir adeguate in base alla convenzione annua sulle prestazioni. Nell'ambito delle deliberazioni annue in merito al budget chiederemmo allora all'Assemblea federale l'importo effettivamente necessario.

Art. 18 Traffico dei pagamenti e mutui

Questo articolo disciplina il traffico dei pagamenti tra la Confederazione e la futura Fondazione e prevede la possibilità di mutui da parte della Confederazione.

Per la Fondazione è vantaggioso poter effettuare la maggior parte delle sue operazioni di tesoreria attraverso la Confederazione. La Fondazione deve disporre di un conto corrente presso la Confederazione, le cui condizioni sono fissate in un contratto di diritto pubblico (cpv. 4). Il vantaggio è inoltre reciproco se la Fondazione può investire temporaneamente le sue eccedenze presso la Confederazione.

L'Amministrazione federale delle finanze è abilitata a concedere anticipi e mutui di tesoreria ai servizi, alle imprese e agli istituti della Confederazione. Essa garantisce comunque di massima la solvibilità permanente della Fondazione⁷⁸. Quest'ultima è responsabile della gestione finanziaria. La Fondazione deve poter accendere mutui soltanto in circostanze eccezionali, per esempio per acquistare oggetti da collezione che rischiano di lasciare il Paese (cfr. anche art. 3 cpv. 2 lett. e). La possibilità di

⁷⁸ Cfr. art. 35 cpv. 2 della legge del 6 ottobre 1989 sulle finanze della Confederazione (LFC; RS **611.0**).

ottenere rapidamente mutui di tesoreria permette anche di acquistare esposizioni che hanno termini molto brevi di acquisizione dei diritti. La legge prevede questa possibilità anche per i grandi progetti (cpv. 3). Gli investimenti, segnatamente l'acquisto di terreni, non possono invece essere finanziati in questo modo. I mutui di tesoreria sono del resto previsti anche nelle leggi di organizzazione delle FFS, della Posta e delle imprese d'armamento (RUAG). Occorre stabilire una procedura rapida che disciplini la loro concessione e il loro versamento.

Art. 19 Rimunerazione

La presente disposizione disciplina la remunerazione della Fondazione, che sarà conforme all'uso sul mercato ma anche al mandato della Fondazione. Le tariffe devono essere pubblicate.

La Fondazione agirà in generale in quanto soggetto di diritto privato e regolerà i suoi rapporti con terzi sulla base del diritto privato (cfr. art. 25)⁷⁹. Non dovrà pertanto giustificare la sua remunerazione nell'ambito di una tariffa di diritto pubblico. Può invece farsi remunerare alle condizioni di mercato e fissare le sue tariffe autonomamente. La Fondazione è tuttavia tenuta ad osservare i suoi obblighi nei confronti del pubblico, per esempio per quanto concerne la sua missione educativa nei confronti dei giovani e dei bambini, ai quali deve offrire la gratuità o almeno prezzi adeguati. Anche ai servizi cantonali specializzati e agli insegnanti e ricercatori svizzeri e esteri deve offrire tariffe speciali, vicine ai costi effettivi, per rispettare la sua vocazione di servizio pubblico. Di conseguenza essa agirà «nei limiti del suo mandato». In nome della trasparenza, la Fondazione è tenuta a pubblicare le sue tariffe, che devono essere comprensibili.

Art. 20 Rendiconto e riserve

Questo articolo definisce il modo in cui la Fondazione deve tenere e presentare i suoi conti nonché il modo in cui deve formare le sue riserve. Il sistema di presentazione dei conti prescritto si ispira al diritto della società anonima.

Una delle conseguenze principali della conversione del Museo nazionale in fondazione è l'obbligo di tenere una contabilità propria (art. 2 cpv. 2). La Fondazione non è più soggetta al diritto budgetario della Confederazione. Soltanto su questa base essa acquisisce veramente la sua piena libertà d'azione e la sua capacità contrattuale. Un altro aspetto non meno importante è il ruolo della tenuta e della presentazione dei conti nel controllo dell'equilibrio finanziario e, in maniera più generale, nella gestione finanziaria di un'impresa. Il capoverso 1 definisce per il rendiconto della Fondazione le prescrizioni previste dall'articolo 662a CO per il conto annuale delle società anonime. Siccome la Fondazione, in quanto istituzione giuridica, differisce su diversi punti dalle società anonime, le prescrizioni si applicano «per analogia». Per le società anonime, i principi di una presentazione corretta del bilancio esigono che il conto annuale consenta di farsi un'immagine per quanto fedele possibile del patrimonio e dei benefici, e indichi anche le cifre dell'esercizio precedente. I principi e le esigenze vigenti sono: completezza, chiarezza, facilità di lettura, prudenza, continuità dell'attività, presentazione e criteri di valutazione invariati. Le compensa-

⁷⁹ Cfr. *Künzle, Bibliotheksrecht*, §2 n. 43 e 46, pag. 24 seg.; *Riemer, Stiftungen*, n. 494, pag. 310.

zioni tra attivi e passivi e tra uscite e entrate sono vietate. Le disposizioni sulla contabilità commerciale (art. 957–964 CO) si applicano a titolo sussidiario.

Le prescrizioni del CO sono tuttavia soltanto le grandi linee. Per facilitare il confronto dei conti annuali e migliorare il loro valore informativo, e di conseguenza la trasparenza, il settore privato ha messo a punto norme complesse e esaustive sulla presentazione dei conti. In Svizzera sono riconosciuti i tre seguenti sistemi di presentazione dei conti:

- RPC Raccomandazioni per la presentazione dei conti della commissione specializzata della Fondazione RPC in Svizzera⁸⁰
- IAS International Accounting Standards dell'International Federation of Accountants (IFAC) e
- US GAAP US Generally Accepted Accounting Standards (principi generalmente riconosciuti di contabilità degli Stati Uniti).

Queste norme sono destinate a garantire al pubblico interessato, segnatamente anche agli azionisti, ai collaboratori e ad altri *stakeholders* di poter disporre di un'immagine fedele (*true and fair view*) del patrimonio, delle finanze e dei benefici di una determinata impresa. La scelta di uno di questi sistemi influisce sulla presentazione dei conti, per esempio sul bilancio d'apertura e, con una certa tolleranza, sul calcolo e sulla valutazione dei valori in esso contenuti. Attualmente non è ancora possibile sapere il sistema che la Fondazione adotterà. La commissione specializzata RPC ha chiuso la procedura di consultazione sulla norma RPC 21 «Presentazione dei conti delle organizzazioni senza scopo di lucro», che prende in considerazione le società sostenute dallo Stato, finanziate con liberalità e che hanno un'attività commerciale limitata. La maggior parte delle imprese federali del terzo e del quarto livello applicano il sistema RPC, mentre l'IPI ha optato per le norme IAS, dichiarandosene soddisfatto⁸¹. La scelta dipenderà in particolare dalle esigenze in materia di trasparenza, di compatibilità e di controlling (quest'ultimo garantito dai servizi federali). Sarebbe possibile anche presentare la chiusura dei conti sulla scorta di diversi sistemi. In ogni caso il ricorso a una norma conosciuta e diffusa facilita il reclutamento dei collaboratori dei servizi finanziari e il lavoro dell'Ufficio di controllo nonché quello del Controllo federale delle finanze.

La presentazione dei conti ha un ruolo importante per quanto concerne le attività commerciali accessorie. La presentazione dei conti aziendali deve informare in merito ai costi di ogni prestazione di servizio, per cui eventuali sovvenzionamenti trasversali e altre distorsioni della concorrenza verrebbero segnalati (cfr. commento dell'art. 5).

⁸⁰ <http://www.fer.ch>

⁸¹ Cfr. Christian Bock, Die Bedeutung von Rechnungslegungsstandards für öffentliche Unternehmen: das Eidgenössische Institut für Geistiges Eigentum als Beispiel, Der Schweizer Treuhänder 75(2001), 3/01, pag. 225-230; Rapporto d'attività 1997 del Controllo federale delle finanze del 6 febbraio 1998 alla Delegazione delle finanze delle Camere federali e al Consiglio federale, FF 1998 2501.

Il disciplinamento della presentazione dei conti e l'assimilazione alle prescrizioni del diritto della società anonima non costituiscono tuttavia una base giuridica che potrebbe obbligare la Confederazione a finanziare il passaggio a un'altra cassa pensioni o a un altro sistema di norme contabili qualora il Consiglio di fondazione dovesse prendere una decisione in questo senso.

Per garantire l'equilibrio finanziario della Fondazione a media e lunga scadenza, è importante che, malgrado il finanziamento da parte della Confederazione, resti possibile costituire riserve per coprire i rischi imprevisi e le fluttuazioni delle entrate, ma anche gli investimenti previsti. Anche in questo caso il diritto delle società anonime fornisce alcuni spunti. Se le riserve sono troppo elevate o se il loro scopo non è più sufficientemente giustificato o non lo è più del tutto, il Consiglio federale può tenerne conto per la fissazione dell'indennità, ossia può diminuire l'indennità di una parte delle riserve. Delle riserve si può tener conto nella fissazione dell'indennità anche se esse superano un importo ragionevole e sono sproporzionate rispetto al bilancio annuale della Fondazione.

Art. 21 Assicurazione

Il presente articolo disciplina l'assicurazione dei rischi connessi agli oggetti da collezione e all'esercizio della Fondazione. Spetta di massima alla Fondazione assicurare questi rischi – per gli oggetti da collezione in quanto usufruttuaria. La Confederazione può tuttavia farlo a titolo sussidiario (cpv. 2).

Finora la Confederazione assumeva essa stessa i rischi inerenti alla conservazione ma soprattutto al trasporto degli oggetti da collezione – i suoi come quelli di terzi – nell'ambito di scambi culturali. Assicurare oggetti dei musei solleva diversi problemi: in che modo è possibile coprire i beni culturali unici e insostituibili, di cui spesso vi è un solo esemplare, e rimborsarli in caso di sinistro? Se è distrutta da un incendio, una collezione unica di opere d'arte non potrà mai venir sostituita o compensata in denaro. In questi casi si stima spesso un valore di ricostituzione, ossia la somma necessaria per ricostituire, per mezzo di acquisti sul mercato su un lungo arco di tempo, una collezione simile. Se un oggetto da collezione dovesse venir danneggiato, il Museo nazionale lo farebbe riparare dai suoi specialisti – in questo caso vi sarebbero soltanto queste spese di restauro. Queste e altre questioni devono essere valutate da un assicuratore privato. L'Amministrazione federale è stata incaricata di procedere a un'analisi completa dei rischi e a preparare le basi per un'eventuale decisione di affidare l'assicurazione a terzi. Questi studi avranno un impatto anche sul modo in cui la futura Fondazione gestirà la cosa. Per il momento si tiene aperta a titolo sussidiario la possibilità di mantenere la situazione attuale, ossia l'assicurazione da parte della Confederazione (cpv. 2). Questo sistema di autoassicurazione è del resto una tendenza internazionale. Di massima, tuttavia, spetta alla Fondazione vegliare affinché gli oggetti ad essa affidati e i suoi rischi di gestione siano coperti. Questo implica tra l'altro assicurazioni di responsabilità civile, anche nei confronti della Confederazione. Questo è auspicabile, poiché in quanto istanza specializzata, la Fondazione può valutare meglio i rischi e assumere la responsabilità per un'assicurazione adeguata. I premi dell'assicurazione costituiranno nuove voci di bilancio spese della Fondazione.

Art. 22 Imposte

La presente disposizione disciplina lo statuto fiscale della Fondazione, che è esentata dal pagamento di tutte le imposte dirette ma è soggetta a determinate tasse e imposte indirette.

L'esonero dalle imposte dirette di tutte le collettività pubbliche è una misura importante di sostegno finanziario indiretto. Esso comprende segnatamente le tasse comunali sui biglietti d'ingresso. Non si tratta tuttavia di un esonero generale, che sarebbe ingiusto nei confronti di altre istituzioni pubbliche. La fondazione continuerà a pagare le tasse cosiddette causali, le imposte fondiari e i diritti di trasferimento. Per quanto concerne le imposte federali, la Fondazione è soggetta all'imposta sul valore aggiunto, all'imposta preventiva (comprese le disposizioni d'esecuzione cantonali) e alle tasse di bollo.

2.1.9 Rapporti di lavoro (Sezione 7)

Art. 23 Diritto in materia di personale

Il presente articolo disciplina il diritto applicabile ai collaboratori della Fondazione, che è soggetta ai regolamenti concernenti le condizioni contrattuali applicabili ai quadri superiori della Confederazione.

La futura Fondazione sarà un'«unità amministrativa decentrata» conformemente all'articolo 2 capoverso 3 LOGA o un «istituto o azienda autonoma» conformemente all'articolo 8 capoverso 3 OLOGA. Le unità amministrative decentrate rientrano nel campo d'applicazione della legge sul personale federale «sempre che le disposizioni delle leggi speciali non prevedano altrimenti» (art. 2 cpv. 1 lett. e LPers). Per il momento una legge speciale non è prevista. Di conseguenza le basi del diritto in materia di personale della Fondazione sono la legge sul personale federale (LPers), l'ordinanza sul personale federale (OPers)⁸² e l'ordinanza del DFF del 6 dicembre 2001 concernente l'ordinanza sul personale federale (O-OPers)⁸³.

In virtù dell'articolo 3 capoverso 2 LPers il Consiglio federale assegnerà alla Fondazione lo statuto di datore di lavoro. Questo trasferimento di competenze avverrà al momento dell'entrata in vigore della presente legge per mezzo di un'aggiunta all'articolo 2 dell'ordinanza quadro LPers⁸⁴. La Direzione della Fondazione prende le decisioni del datore di lavoro concernenti «il resto del personale»⁸⁵; spetta invece al Consiglio di fondazione «costituire, modificare e risolvere il rapporto di lavoro»⁸⁶ dei membri della Direzione. Questa ripartizione delle competenze va fissata in un'ordinanza del Consiglio di fondazione, che dev'essere approvata dal Consiglio federale (art. 10 cpv. 3 lett. j del disegno di legge). L'ordinanza definirà anche le condizioni di assunzione dei membri della Direzione e conterrà le rare deroghe alle

⁸² Ordinanza del 3 luglio 2001 sul personale federale; OPers; RS **172.220.111.3**.

⁸³ Ordinanza del DFF del 6 dicembre 2001 concernente l'ordinanza sul personale federale; O-OPers; RS **172.220.111.31**.

⁸⁴ Ordinanza quadro del 20 dicembre 2000 relativa alla legge sul personale federale; RS **172.220.11**.

⁸⁵ L'art. 2 cpv. 4 OPers distingue i direttori di uffici e i loro supplenti dal «resto del personale».

⁸⁶ Definizione di «decisioni del datore di lavoro» conformemente all'art. 2 cpv. 1 OLOGA.

prescrizioni dell'OPers che reggono i rapporti di lavoro della Fondazione. In tal modo si tiene conto della necessità della Fondazione di avere una libertà d'azione per quanto ampia possibile.

Il nostro Collegio ha ripreso il dibattito condotto pubblicamente e in Parlamento in merito ai salari dei quadri e, più in generale, alle condizioni contrattuali applicabili ai quadri superiori delle imprese e delle istituzioni vicine alla Confederazione, e ha pubblicato un rapporto il 21 giugno 2001. La relazione concernente le condizioni d'impiego, di retribuzione e delle indennità dev'essere uniformata e sottoposta all'attenzione del nostro Collegio e della Delegazione parlamentare delle finanze. Abbiamo deciso inoltre di definire principi relativi all'indennizzazione, alla retribuzione, ai bonus e alla previdenza professionale nonché eventuali prestazioni supplementari per siffatte funzioni direttive. Dette regole e principi devono applicarsi anche ai consigli di fondazione, ai membri di direzione nonché ai collaboratori della futura fondazione remunerati su base analoga. Si prevede parimenti di applicare le disposizioni della legge sul personale, alle quali si rinvia nel capoverso 2.

Art. 24 **Previdenza professionale**

Questo articolo stabilisce che la previdenza professionale dei collaboratori della Fondazione è assicurata presso la Cassa pensioni della Confederazione.

Per il 2° pilastro, i collaboratori della Fondazione rimangono affiliati alla Cassa pensioni della Confederazione (art. 25). Giusta l'articolo 1 capoverso 1 lettera d e l'articolo 8 della legge sulla CPC⁸⁷, la previdenza professionale «delle unità amministrative decentrate secondo l'articolo 2 capoverso 3 della LOGA» è assicurata dalla Cassa pensioni della Confederazione «sempre che le disposizioni legali speciali non prevedano diversamente». La legge sul Museo nazionale non prevede alcun regime speciale.

Diverse decisioni concernenti la strutturazione della previdenza professionale dei collaboratori, quali ad esempio la definizione delle componenti del salario assicurabili (art. 4 cpv. 2 legge sulla CPC) o il finanziamento delle rendite di invalidità (art. 5 cpv. 4 della legge sulla CPC) vengono prese dal datore di lavoro. La Fondazione ha in questo caso la qualità di datore di lavoro, poiché l'articolo 3 lettera c della legge sulla CPC stabilisce che le unità amministrative decentrate con personalità giuridica propria sono datori di lavoro ai sensi di detta legge.

L'articolo 24 non è tuttavia una base giuridica che obbliga la Confederazione a finanziare il passaggio a un'altra cassa pensioni o a un altro sistema di norme contabili.

2.1.10 Rapporti di diritto (Sezione 8)

Art. 25

Questo articolo stabilisce che i rapporti tra la Fondazione e i suoi partner e la clientela sottostanno al diritto privato, e questo su una base di parità.

⁸⁷ Legge federale del 23 giugno 2000 sulla Cassa pensioni della Confederazione (Legge sulla CPC); RS 172.222.0.

Questo non significa tuttavia per la futura Fondazione rinunciare al rispetto dei diritti fondamentali, al principio della parità di trattamento o a quello della proporzionalità. Tutti questi obblighi rimangono in vigore. Il Museo nazionale, come la maggior parte degli altri servizi della Confederazione, ha del resto già fatto ricorso alle forme del diritto privato nelle sue relazioni con terzi, per esempio quando acquistava un oggetto da collezione a un antiquario. Ora tutti i rapporti di diritto della Fondazione sono soggetti al diritto privato, salvo quelli per i quali la legge prevede espressamente il diritto pubblico, per esempio le relazioni con la Confederazione o con il Cantone e la città di Zurigo. La natura giuridica di questi atti implica anche che i mandati di prestazioni e le convenzioni sulle prestazioni hanno un carattere pubblico, così come le relazioni nell'ambito del regime sul personale.

2.1.11 Vigilanza (Sezione 9)

Art. 26

Questa disposizione disciplina la vigilanza esercitata dalla Confederazione e i diritti che ne derivano.

Per ragioni connesse allo Stato di diritto e democratico una vigilanza efficace è il corollario indispensabile dell'autonomia «accresciuta»⁸⁸. In quanto istituzione finanziata principalmente con fondi pubblici, la Fondazione è posta sotto la vigilanza estesa della Confederazione (cpv. 1). Non si tratta tuttavia di un controllo severo dell'opportunità delle operazioni quotidiane, bensì della cosiddetta vigilanza giuridica, che si prefigge di verificare se l'impiego delle risorse corrisponde al compito legale e in maniera generale alle basi giuridiche della Fondazione e se il mandato di prestazioni e la convenzioni sulle prestazioni sono adempiuti (cpv. 2). L'Ufficio di controllo può inoltre essere incaricato di svolgere compiti di vigilanza, poiché rende conto al «proprietario», rappresentato dal Consiglio federale, degli esami a cui ha proceduto (art. 12). La vigilanza giuridica implica il diritto di consultare tutti i documenti pertinenti e l'onere di allestire il mandato di prestazioni e la convenzione sulle prestazioni.

A parte la vigilanza giuridica, la Fondazione è soggetta al Controllo federale delle finanze in virtù dell'alta vigilanza del Parlamento e della vigilanza esercitata dal Consiglio federale (art. 8 cpv. 1 lett. d LCF)⁸⁹. Il Controllo federale delle finanze verifica la conformità all'ordinamento e al diritto della gestione finanziaria della Fondazione nonché la sua redditività (art. 5 LCF).

In quanto fondazione nazionale di diritto pubblico, la Fondazione Museo nazionale svizzero non è soggetta alla vigilanza delle fondazioni del Dipartimento federale dell'interno (art. 84 CC). Conformemente alla presente legge speciale, essa è invece soggetta alla vigilanza giuridica, che è nel contempo più severa e più generale.

⁸⁸ *Rhinow/Schmied/Biaggini: Wirtschaftsrecht*, §18, n. 79 in fine, pag. 379.

⁸⁹ Legge federale del 28 giugno 1967 sul controllo federale delle finanze, LCF; RS 614.0.

Art. 27 Diritto previgente: abrogazione

Questo articolo stabilisce che gli atti normativi in vigore relativi al Museo nazionale sono abrogati all'entrata in vigore della presente legge e delle sue regolamentazioni.

La base legale del Museo nazionale svizzero è costituita essenzialmente dalla risoluzione di fondazione del 27 giugno 1890, al quale si aggiunge una risoluzione federale del 1902 che prevede una revisione parziale: i risparmi realizzati sui crediti speciali destinati all'acquisto di oggetti da collezione ritornavano alla Cassa federale e non al fondo del Museo. Siccome la Fondazione non farà più parte dell'Amministrazione federale centrale ed avrà personalità giuridica propria, questo regolamento è superato. Per il Museo nazionale, il bilancio della Confederazione comprendeva ogni anno una voce riservata all'acquisto di oggetti da collezione. Questa voce non si fondava sulla risoluzione di fondazione del 1890 bensì, all'origine, sul decreto federale concernente la conservazione delle antichità nazionali e poi, dal 1959, sul decreto federale concernente il credito per l'acquisto d'antichità nazionali. Nella presente legge questa base legale è stata ripresa e sviluppata nell'articolo 17 capoverso 1 lettera b. Le ordinanze d'applicazione fondate sulla risoluzione di fondazione del 1890, ossia l'ordinanza sugli emolumenti e quella concernente la Commissione del Museo nazionale, sono abrogate alla data in cui il Consiglio federale avrà fissato l'entrata in vigore della legge.

Art. 28 Istituzione e trasferimento

Il presente articolo disciplina il trasferimento dei diritti e dei doveri dal Museo nazionale svizzero alla nuova persona giuridica e l'istituzione di quest'ultima. La personalità giuridica della Fondazione ha inizio con l'entrata in vigore della legge. Il nostro Collegio può prendere i provvedimenti necessari di pari passo con l'avanzamento dei preparativi.

Il passaggio alla Fondazione si effettua in più tappe separate, che decideremo via via, singolarmente o in blocco, secondo lo stato dei lavori preparatori:

- In una prima tappa metteremo in vigore la legge (art. 30 cpv. 2). In tal modo ha inizio la personalità giuridica della Fondazione (art. 28 cpv. 1), che subentra al Museo nazionale svizzero (cpv. 1 secondo periodo).
- L'entrata in vigore della legge determina la nomina del Consiglio di fondazione. Conformemente alla ripartizione delle competenze prevista con riserva nelle disposizioni transitorie in occasione della nomina della direzione operativa (art. 10 cpv. 3 lett. b, risp. art. 11 cpv. 1), esso propone in un primo tempo la nomina della Direzione. La Fondazione sarà operativa non appena la Direzione sarà nominata.
- La Confederazione ha concluso accordi con diversi Cantoni, con il Cantone e la città di Zurigo nonché con privati. Nella misura in cui la Fondazione si presenta come nuovo soggetto di diritto al fianco della Confederazione, questi accordi devono essere riesaminati e se necessario rinegoziati. I pareri espressi durante la consultazione hanno mostrato che i Cantoni interessati sono di massima disposti a continuare ad assumere i loro vecchi compiti ri-

conoscendo che gli accordi conclusi con la Confederazione sono validi anche nei confronti della Fondazione (cpv. 1).

- Il nostro Collegio deve quindi vegliare a che i valori, i diritti e gli obblighi del Museo nazionale vengano trasferiti alla Fondazione e fissare la data di questo trasferimento (cpv. 2).

Occorrerà pertanto allestire un certo numero di inventari, sempre che non esistano già. Si prevede di iscrivere nel registro fondiario il contratto di diritto pubblico concernente il rapporto giuridico relativo agli immobili (art. 28 cpv. 2 lett. a).

Gli inventari delle collezioni e degli oggetti da collezione esistono già. Il nostro Collegio deve approvarli (art. 28 cpv. 2 lett. b). In virtù dell'articolo 13 il loro usufrutto è trasferito alla Fondazione. L'usufrutto delle cose mobili nasce con il trasferimento all'usufruttuario (art. 746 cpv. 1 CC). Siccome all'entrata in vigore della legge subentra al Museo nazionale (art. 28 cpv. 1) e riprende tutti gli immobili e gli edifici, anche quelli che ospitano collezioni e oggetti da collezione, la Fondazione entra immediatamente in possesso e quindi in godimento degli oggetti del Museo nazionale. Una clausola complementare permette al Consiglio federale di fissare la data di validità di altri diritti e obblighi per i quali la Fondazione subentra al Museo nazionale (art. 28 cpv. 3 lett. c).

- Siccome la Fondazione è una nuova persona giuridica, la legge deve statuire che i mezzi del fondo speciale del Museo sono trasferiti ad essa (art. 28 cpv. 3 lett. a). Il fondo sarà in seguito dissolto.
- Il Consiglio federale veglia in seguito affinché sia stabilito un bilancio d'apertura della Fondazione sul quale si fonderà la presentazione dei conti.
- Una tappa importante della nascita della Fondazione sarà l'inizio del primo periodo d'attività, che potrà essere fissato verosimilmente per il 1° gennaio 2005. Siccome potrebbe risultarne un periodo transitorio per una parte del 2004, periodo durante il quale la Fondazione non disporrà ancora di un'indennità, occorre che essa possa contare sui crediti riservati per il Museo nazionale e sollecitare i servizi degli uffici trasversali o degli uffici regolari, così come un servizio dell'Amministrazione federale centrale (art. 28 cpv. 4).

Art. 29 Trasferimento dei rapporti di lavoro

Il presente articolo stabilisce le conseguenze che la fine del rapporto di servizio con il Museo nazionale e la nascita della nuova persona giuridica avranno sui rapporti di lavoro. Questi non vengono revocati e poi ricreati bensì prorogati e trasferiti. I vantaggi connessi all'anzianità di servizio non vanno persi. La ripartizione delle competenze per la nomina del Direttore, che prevede un diritto di proposta da parte del Consiglio di fondazione (art. 10 cpv. 3 lett. b) e il diritto di nomina da parte del Consiglio federale (art. 11 cpv. 1) saranno applicati parimenti al passaggio del Museo nazionale alla Fondazione (art. 29 *in fine*).

spese provocheranno dal canto loro costi supplementari importanti, senza contare i mancati proventi dai biglietti di ingresso. È probabile che i risparmi e le spese supplementari nonché le perdite di introiti si equilibreranno grosso modo durante questo periodo.

Art. 2

In quanto puro decreto di finanziamento, promulgato sulla scorta di un'autorizzazione enunciata in una legge federale, il presente decreto non sottostà al referendum. Si tratta di un decreto federale semplice giusta l'articolo 163 capoverso 2 della Costituzione federale.

3 Ripercussioni

3.1 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

3.1.1 Per la Confederazione

3.1.1.1 Compendio

Il nostro Collegio intende trasformare il Museo nazionale in una persona giuridica senza però che ne risulti per la Confederazione un onere finanziario permanente superiore a quello odierno. Si intende piuttosto fare in modo che, sulla base di un'indennità invariata, la Fondazione sia in grado di ottenere redditi più elevati comportandosi da imprenditore. Fino a quando il Museo nazionale avrà assunto il suo nuovo statuto, vi saranno ancora costi per la ristrutturazione, che saranno contabilizzati separatamente alla voce «Rinnovo dell'esercizio» e richiesti nel bilancio 2003 sotto forma di credito d'impegno per gli anni 2003–2008.

Questo credito d'impegno comprende anche altri bisogni finanziari temporanei per lo stesso periodo: da un lato la preparazione, da parte del Museo nazionale, dei lavori di ristrutturazione e ampliamento della casa madre di Zurigo, e dall'altra il «rinnovamento interno» completo dell'esercizio. Questi gruppi di costi sono contabilizzati nel credito d'impegno alle voci «Preparazione della costruzione» e «Rinnovamento del Museo». Non li tratteremo qui più in dettaglio.

3.1.1.2 Piano economico

Base del piano finanziario sono le risorse che la Confederazione mette attualmente a disposizione del Museo nazionale. Queste non appaiono completamente nel bilancio dell'Ufficio federale della cultura, dal quale dipende il Museo nazionale. Il Museo nazionale beneficia inoltre di numerose prestazioni in natura e in denaro degli uffici trasversali o ordinari dell'Amministrazione federale. Il futuro bilancio della Fondazione presenterà dunque un contributo federale più elevato rispetto alla somma dei contributi figuranti attualmente nel bilancio della Confederazione e destinati al Museo nazionale.

La tabella che segue mostra, sulla scorta del bilancio 2002, il piano economico effettivo del Museo nazionale svizzero, con da un lato le voci destinate al Museo stesso che figurano esplicitamente nei conti e nel bilancio della Confederazione (spese dirette). Esse sono iscritte con i costi supplementari causati dall'istituzione della Fondazione. Ne risulta in tal modo una spesa annua prevista di 21,887 milioni di franchi ai quali viene aggiunto, rispetto ai volumi reali del bilancio per il 2003, un leggero fattore di correzione (copertura inferiore dei costi, per es. nel settore della sicurezza). dall'altro, il piano economico indica le prestazioni (talvolta soltanto stimate) degli altri uffici federali, nonché i contributi dei Cantoni e di terzi (oneri supplementari MNS).

Piano economico 2003 del Museo nazionale svizzero

Spese (in mia di fr.)		Introiti/finanziamento (in mia di fr.)	
A. Spese dirette		A'. Budget UFC, parte MNS	
1. Personale	14 531	1'. Personale	14 531
2. Beni e servizi	7 356	2'. Beni e servizi	7 356
3. = Spese dirette (Fondazione)	21 887	3'. = Indennità federale diretta	21 887
B. Spese supplementari MNS		B'. Prestazioni complementari di uffici federali per il MNS	
1. Indennità per l'usufrutto degli immobili	gratis	1'. UFCL (poiché di proprietà della Confederazione)	
2. Piccola manutenzione	1 300	2'. UFCL	3 321
3. Contratti di manutenzione	875	3'. UFCL	
4. Stampati	1 146	4'. UFCL	
5. Telefono, spese di porto, spese bancarie	750	5'. AFF	750
6. Manutenzione veicoli	40	6'. DDPS	40
7. Mobilio	80	7'. UFC	80
8. Gestione del personale	384	8'. UFPER	384
9. Amministrazione PUBBLICA	60	9'. CFA	60
10. Ufficio di revisione	50	10'. CDF	50
11. Esercizio CCSAP	200	11'. UFIT/CCSAP	250
12. Esercizio rete (UFIT)	50	12'. UFIT	
13. Spese di informatica CID DFI	320	13. SG DFI	320
14. Assicurazione di oggetti	800	14'. Assicurazione della Confederazione	800
15. Diversi (compreso Consiglio di fondazione e inchieste sul pubblico)	270	15'. Diversi	270
16. = Spese totali (Fondazione)	28 212	16'. = Indennità federale indiretta	28 212
C. Altre spese MNS		C'. Mezzi propri MNS	
1. Acquisizioni individuali	1 000	1'. Introiti, vendite	1 455
2. Altre spese	1 500	2'. Contributi dei Cantoni	345
		3'. Legati/liberalità	700
4. = Altre spese (Fondazione)	2 500	4'. = Introiti e liberalità	2 500
D. = Totale spese (Fondazione)	30 712	D'. = Totale introiti (Fondazione)	30 712

Commento del piano economico:

Il gruppo A comprende le spese per il personale e per i beni e i servizi figuranti attualmente nel bilancio della Confederazione, completati con leggeri fattori di correzione.

Il gruppo B enumera diverse spese e prestazioni:

1. I costi degli immobili della Confederazione sono oggi amministrati in un credito globale dell'UFCL, per cui quelli degli immobili del Museo nazionale non sono contabilizzati separatamente. Siccome in futuro spetterà al Consiglio federale fissare questi costi e decidere se essi devono essere presi in considerazione nell'ambito dell'indennità, non è stato indicato alcun importo.
- 2.-4. La piccola manutenzione sarà in futuro a carico della Fondazione, anche se sarà effettuata dall'UFCL. Deve pertanto essere considerata nel bilancio della Fondazione. La Fondazione dovrà inoltre assumere i contratti di manutenzione gestiti attualmente dall'UFCL. Le spese dell'UFCL diminuiranno in modo corrispondente.
5. Le spese per il telefono, il porto e le transazioni bancarie sono attualmente a carico dell'Amministrazione federale delle finanze.
6. Attualmente è il DDPS che acquista e si occupa della manutenzione dei veicoli di servizio.
7. Il bilancio per il mobilio del Museo nazionale è gestito dall'Ufficio federale della cultura.
8. La gestione del personale è fonte di costi per l'Ufficio federale del personale (UFPER). Essa sarà assunta dalla Fondazione. I costi stimati si fondano su un'evoluzione dell'outsourcing della gestione del personale. Questo onere non può essere risparmiato all'UFPER.
9. Stessa cosa per le spese della Cassa federale di assicurazione (nuovo: Publica) per il Museo nazionale.
10. Il Controllo federale delle finanze svolge la sua attività sulla base di un budget proprio. In futuro le spese necessarie per l'ufficio di revisione supplementare previsto dalla legge saranno a carico della Fondazione. Si tratta di una nuova spesa che non figurava finora nel bilancio della Confederazione.
- 11.-13. Le prestazioni di informatica fornite dall'UFIT e dal Centro di servizi informatici del DFI devono ora essere pagate dalla Fondazione, sia che esse continuino ad essere fornite dall'UFIT o dal CID sia che siano affidate a un ufficio esterno.
14. La prassi costante della Confederazione è stata quella di coprire essa stessa la maggior parte dei suoi rischi. Nei rari casi in cui vi sono stati sinistri di ampie dimensioni essa li ha coperti per mezzo di crediti supplementari. Nuove spese vi saranno soltanto se la Fondazione non può più ricorrere all'assicurazione della Confederazione. Finora il bilancio della Confederazione non comprende infatti una voce per i premi di assicurazione.

15. Il Consiglio di fondazione subentra alla Commissione del Museo nazionale e riprende i suoi oneri finanziari. Le inchieste sul pubblico rappresentano un nuovo onere, che fornirà tra l'altro indicazioni sull'efficacia dell'attività del Museo nazionale ai sensi dell'articolo 170 della Costituzione federale. Queste spese non figuravano finora nel bilancio della Confederazione.

La tabella mostra che non tutte le prestazioni possono essere attribuite a un determinato ufficio o a una determinata voce del bilancio della Confederazione perché finora esse non esistevano (es.: assicurazione di oggetti). I costi supplementari conseguenti si situano tuttavia entro limiti ragionevoli. Singoli importi fanno parte di somme forfettarie (per es. spese per il telefono, spese di porto e spese bancarie o manutenzione degli immobili), che non dovrebbero essere ridotte nonostante l'istituzione della Fondazione.

Il Gruppo C presenta le spese che il Museo nazionale ha assunto direttamente grazie ai suoi introiti, ai contributi dei Cantoni e alle liberalità non vincolate di terzi (liberalità di mecenati, disposizioni testamentarie).

3.1.1.3 Stima degli introiti

Nel 2000 il Museo nazionale ha percepito per la prima volta tasse d'ingresso. Gli introiti futuri sono stati stimati sulla base degli introiti del 2000 e del 2001. Occorre tener conto del fatto che durante la chiusura (per ristrutturazione e ampliamento) della casa madre di Zurigo, che fa registrare circa i due terzi degli introiti, si prevede una riduzione importante degli stessi negli anni 2005–2008. Dopo la riapertura vi sarà sicuramente un forte aumento degli introiti. Il loro raddoppio in due anni rispetto al periodo precedente la chiusura è considerato un obiettivo realizzabile.

3.1.1.4 Piano finanziario 2005–2008

Ne risulta il seguente piano finanziario per gli anni 2005–2008:

Valori in mio di fr.	Budget ordinario			Periodo limite di spesa				Totale 4 anni
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	
Spese dirette	21,9	21,9	21,9	21,9	21,9	21,9	21,9	87,6
Spese supplementari	6,3	6,3	6,3	6,3	6,3	6,3	6,3	25,2
Altre spese	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	10,0
Totale spese Fondazione	30,7	30,7	30,7	30,7	30,7	30,7	30,7	122,8
Introiti	-2,2	-2,5	-2,7	-2,7	-2,8	-2,9	-3,0	-11,4
Indennità Confederazione	28,5	28,2	28,0	28,0	27,9	27,8	27,7	111,4
Tasso di copertura dei costi in %	7,2	8,1	8,8	8,8	9,1	9,4	9,8	9,3

Abbiamo già accennato al fatto che il limite di spesa è stato calcolato e valutato con molto anticipo, per cui, anche a causa dell'attuale situazione finanziaria della Confederazione, l'abbiamo fissato a un livello relativamente basso. Se questo importo dovesse discostarsi troppo dalle condizioni reali, chiederemmo all'Assemblea federale, nell'ambito delle deliberazioni annue in merito al budget, l'importo effettivamente necessario. L'autorità di vigilanza troverà le informazioni relative alle spese necessarie all'esecuzione del mandato di prestazioni nei rapporti finanziari della Fondazione.

3.1.1.5 Spese per immobili

Con la trasformazione del Museo nazionale svizzero in persona giuridica autonoma gli immobili vengono messi a disposizione nell'ambito di un contratto di diritto pubblico, il che implicherebbe il versamento di un'indennità fittizia all'UFCL, stimata a 14,2 milioni di franchi all'anno⁹¹. Il valore venale degli immobili concessi in usufrutto è stimato a circa 400 milioni di franchi.

3.1.2 Per i Cantoni

Il presente oggetto non implica oneri supplementari per i Cantoni. Nemmeno per i Cantoni di ubicazione non dovrebbero di massima esserci cambiamenti di rilievo.

3.1.3 Per gli altri musei

La trasformazione del Museo nazionale svizzero in una fondazione non avrà conseguenze dirette sugli altri musei, anche se in alcuni settori non è evidentemente esclusa una concorrenza maggiore. D'altro canto la Fondazione è tenuta a cooperare e coordinare in quanto museo nazionale. In questa funzione potrà garantire un sostegno immateriale. Potrà inoltre offrire, a condizioni vantaggiose, i suoi servizi e il suo know-how ai Cantoni e ai piccoli musei comunali e regionali. Riteniamo che il cambiamento di forma giuridica del Museo nazionale avrà effetti essenzialmente positivi per gli altri musei.

3.2 Ripercussioni sull'informatica

Nel settore amministrativo l'informatica dovrà essere completamente ristrutturata. Le applicazioni BVPlus e il sistema REFICO non saranno più utilizzabili. Occorrerà riconsiderare i rapporti con il servizio informatico del DFI (CID DFI). Un modello di gestione informatica dovrà essere elaborato nell'ambito dei lavori di trasformazione; occorrerà studiare seriamente l'opzione dell'outsourcing. I costi per l'informatica figurano al numero 3.1.1.2 nel piano economico e al numero 3.1.1.4 nel piano finanziario.

⁹¹ Stima degli immobili dell'UFCL del 10 aprile 2002.

3.3 Conseguenze per i collaboratori

Il Museo nazionale è cosciente del ruolo decisivo dei suoi collaboratori per il suo successo. I collaboratori sono pertanto associati strettamente ai diversi progetti in corso. La Fondazione riprende i collaboratori e i contratti di lavoro. La formazione e il perfezionamento saranno intensificati per permettere loro di essere preparati ancora meglio per affrontare i cambiamenti.

3.4 Parità tra donna e uomo

Gli sforzi fatti finora per promuovere la parità sono integrati in questo processo di trasformazione. Essi si traducono in una maggiore presenza delle donne nell'istituzione e nel loro accesso facilitato ai posti di quadro.

3.5 Ripercussioni economiche

Un Museo nazionale più attrattivo con la sua sede romanda presso il Castello di Prangins e le sue sedi esterne ha molte ripercussioni positive sulla regione in termini di immagine e marketing e rappresenta un'attrattiva turistica, senza parlare dei vantaggi connessi alla creazione di impieghi qualificati e dell'effetto sull'offerta di prestazioni da parte del settore privato. Anche l'organizzazione di congressi a Prangins, a Zurigo o nelle sedi esterne è una possibilità che va valutata più da vicino. In maniera generale gli investimenti della Confederazione saranno sfruttati più a fondo e commercializzati meglio. Con le loro collezioni e i loro oggetti, le loro riproduzioni e i loro diritti i musei sono in effetti depositari importanti di «materie prime» per la nostra società dell'informazione e del sapere. Le ripercussioni del disegno di legge sull'economia sono pertanto positive.

3.6 Freno alle spese

L'articolo 159 capoverso 3 lettera b della Costituzione federale stabilisce, ai fini del freno alle spese, che i crediti d'impegno e le dotazioni finanziarie implicanti nuove spese uniche di oltre 20 milioni di franchi o nuove spese ricorrenti di oltre 2 milioni di franchi richiedono il consenso della maggioranza dei membri di ciascuna Camera. Dal profilo del diritto finanziario l'istituzione di una Fondazione di diritto pubblico dotata di personalità giuridica propria nonché la decisione che concede un'indennità per le sue attività costituiscono una nuova spesa⁹². Le spese ricorrenti per la Fondazione eccedono il limite di cui all'articolo 159 della Costituzione federale. Il disegno di legge è pertanto soggetto al freno alle spese.

⁹² *Rhinow/Schmid/Biaggini: Wirtschaftsrecht*, §18 n. 64 in fine, pag. 375.

4 Programma di legislatura

Il presente oggetto figura nel Rapporto del 1° marzo 2000 sul programma di legislatura 1999–2003 (FF 2000 2099).

5 Basi legali

5.1 Costituzionalità

Il presente oggetto si fonda sull'articolo 69 capoverso 2 della Costituzione federale. Rimandiamo ai commenti del titolo e dell'ingresso.

5.2 Forma dell'atto

Giusta gli articoli 163 e 164 capoverso 1 della Costituzione federale tutte le disposizioni importanti che contengono norme di diritto sono emanate sotto forma di legge federale. Tra di esse figurano in particolare le disposizioni fondamentali relative ai compiti e alle prestazioni della Confederazione e alla procedura delle autorità federali. Il disegno di legge contiene siffatte disposizioni. Deve pertanto rivestire la forma di legge federale. Questa legge sottostà al referendum facoltativo (art. 141 cpv. 1 lett. a Cost.).

In virtù della competenza dell'Assemblea federale di decidere in merito alle spese (art. 167 Cost.) e sulla scorta dell'articolo 17 capoverso 3 del disegno di legge, il decreto federale concernente il limite di spesa può rivestire la forma di decreto federale semplice non soggetto a referendum (art. 163 cpv. 2 Cost.).

5.3 Delega di competenze normative

In virtù del suo statuto di datore di lavoro, il Consiglio di fondazione si vede delegare il compito di elaborare il regolamento del personale, fatta tuttavia salva l'approvazione da parte del nostro Collegio.

Il Consiglio di fondazione è inoltre abilitato a emanare le prescrizioni interne sotto forma di regolamenti. Non si tratta qui di delega di competenze normative. Per il momento non sono necessarie clausole di esecuzione supplementari, per cui si rinuncia a una disposizione espressa sulla delega.

5.4 Rapporto con il diritto europeo

Il presente oggetto non ha alcuna importanza in rapporto con il diritto europeo.

Indice

Compendio	462
1 Parte generale	464
1.1 Situazione iniziale	464
1.1.1 Fondazione a Zurigo	464
1.1.2 La sede secondaria presso il Castello di Prangins	465
1.1.3 Il Museo nazionale nell'Amministrazione federale	465
1.1.4 L'evoluzione verso il Gruppo museale	466
1.1.5 Collezione del Museo nazionale	467
1.1.6 Studio, manutenzione e conservazione	468
1.1.7 Trasmissione	468
1.1.8 Il Museo nazionale, prodotto della sua storia	469
1.2 Evoluzione della società e tendenze di sviluppo nel Museo nazionale	469
1.2.1 La storia nel 21° secolo	469
1.2.2 La storia in quanto esperienza	470
1.2.3 La storia e i suoi nessi con il presente	471
1.2.4 Il museo, luogo di spettacolo	471
1.2.5 Museo nazionale e Internet	474
1.2.6 Cambiamenti strutturali del pubblico e delle collezioni	474
1.2.7 Nuove premesse della promozione della cultura	474
1.3 Il Museo nazionale e il suo contesto	475
1.3.1 I musei svizzeri e il loro coordinamento	475
1.3.2 La situazione dei musei in Svizzera	475
1.3.3 Gli altri musei e le altre collezioni principali della Confederazione	476
1.3.4 Sostegno della Confederazione a altri musei	478
1.3.5 Promuovere la cooperazione	478
1.3.6 Un ponte tra l'educazione e la scienza	479
1.4 Il Museo nazionale svizzero nel contesto internazionale	479
1.4.1 Concorrenza e collaborazione	479
1.4.2 La riforma dei musei in alcuni Paesi europei	480
1.5 Riflessioni sull'emancipazione	481
1.5.1 Finanziamento	481
1.5.2 Personale	482
1.5.3 Direzione	482
1.5.4 Capacità di agire	483
1.5.5 I rischi dell'emancipazione	483
1.5.6 La riforma dell'Amministrazione degli anni Novanta	483
1.6 Il futuro come fondazione di diritto pubblico	484
1.6.1 Valutazione della forma giuridica adeguata	484
1.6.2 Una riforma in tre tappe per giungere al «Nuovo Museo nazionale»	485
1.6.3 Le prospettive della fondazione	487
1.7 Risultati della consultazione dei Cantoni di ubicazione	488
1.7.1 Concezione della consultazione	488
1.7.2 Accoglienza riservata al progetto e ai suoi elementi principali	488

1.7.3 Altre osservazioni	489
1.7.4 Presa in considerazione nel disegno di legge	490
1.8 Richiesta del Museo svizzero dei trasporti di Lucerna	492
2 Parte speciale: Commento del disegno di legge	493
2.1 Commento dei singoli articoli	493
2.1.1 Titolo e ingresso	493
2.1.2 Disposizioni generali (Sezione 1)	493
2.1.3 Settori di attività (Sezione 2)	495
2.1.4 Mandato di prestazioni e convenzione sulle prestazioni (Sezione 3)	503
2.1.5 Organizzazione (Sezione 4)	506
2.1.6 Oggetti da collezione e musei (Sezione 5)	508
2.1.7 Immobili (art. 16)	513
2.1.8 Finanziamento (Sezione 6)	515
2.1.9 Rapporti di lavoro (Sezione 7)	520
2.1.10 Rapporti di diritto (Sezione 8)	521
2.1.11 Vigilanza (Sezione 9)	522
2.1.12 Disposizioni finali (Sezione 10)	523
2.2 Commento del decreto federale che accorda un limite di spesa alla Fondazione Museo nazionale svizzero per gli anni 2005-2008	525
3 Ripercussioni	526
3.1 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale	526
3.1.1 Per la Confederazione	526
3.1.2 Per i Cantoni	530
3.1.3 Per gli altri musei	530
3.2 Ripercussioni sull'informatica	530
3.3 Conseguenze per i collaboratori	531
3.4 Parità tra donna e uomo	531
3.5 Ripercussioni economiche	531
3.6 Freno alle spese	531
4 Programma di legislatura	532
5 Basi legali	532
5.1 Costituzionalità	532
5.2 Forma dell'atto	532
5.3 Delega di competenze normative	532
5.4 Rapporto con il diritto europeo	532
Legge federale concernente la Fondazione Museo nazionale svizzero (disegno)	535
Decreto federale che accorda un limite di spesa alla Fondazione Museo nazionale svizzero per gli anni 2005-2008 (disegno)	545