

Decreto di adeguamento delle Soprintendenze speciali del MIBACT agli standard internazionali in materia di musei e luoghi della cultura

(ai sensi dell'articolo 1, comma 432, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, e dell'articolo 1, comma 327, della legge 28 dicembre 2015, n. 208)

RELAZIONE

SOMMARIO: 1. Finalità e oggetto del decreto: la riorganizzazione delle Soprintendenze speciali e il completamento della riforma del Ministero. – 2. L'intervento sulla Soprintendenza speciale di Roma. – 2.1. L'istituzione del Parco archeologico del Colosseo. – 2.2. La riorganizzazione della Soprintendenza speciale. – 3. L'intervento sulla Soprintendenza speciale di Pompei. – 4. Gli ulteriori interventi di riorganizzazione del Ministero. – 5. I decreti oggetto di modifiche e la tecnica normativa adottata.

1. *Finalità e oggetto del decreto: la riorganizzazione delle Soprintendenze speciali e il completamento della riforma del Ministero*

Il decreto qui illustrato dà attuazione a una specifica disposizione legislativa, l'articolo 1, comma 432, della legge di bilancio 2017 (legge 11 dicembre 2016, n. 232), riguardante le due Soprintendenze speciali del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo (Mibact): la Soprintendenza speciale per il Colosseo e l'area archeologica centrale e la Soprintendenza speciale di Pompei.

Il principale obiettivo del decreto è l'adeguamento di questi due uffici a tutti gli standard internazionali in materia di istituti e luoghi della cultura, così completando l'articolato processo di riforma del Ministero avviato nel 2014.

Nell'ambito della struttura del Mibact, le due Soprintendenze speciali di Roma e di Pompei presentano tratti peculiari: entrambe sono chiamate a svolgere non solo i fondamentali compiti di tutela tradizionalmente affidati alle soprintendenze (dapprima per i beni archeologici, oggi uniche), ma anche numerose e complesse funzioni di gestione e di valorizzazione di alcuni tra i siti più importanti del mondo, quali il Palatino, il Foro romano, il Colosseo e l'area archeologica di Pompei.

Anche per queste ragioni, con il decreto del Presidente del Consiglio

dei ministri n. 171 del 2014, primo atto del processo di riforma del Ministero, le due Soprintendenze speciali di Roma e di Pompei non subirono alcuna modifica. Già con il decreto 23 dicembre 2014, sull'organizzazione e sul funzionamento dei musei statali, però, venne riconosciuta la peculiare natura delle due Soprintendenze: entrambe furono infatti sottoposte a molte delle norme previste per i musei, incluse quelle sugli organi (consiglio di amministrazione, comitato scientifico e collegio dei revisori). Successivamente, la riorganizzazione del 2015-2016, attuata con il decreto 23 gennaio 2016 e con il decreto 9 aprile 2016 sulla delimitazione dei confini dei parchi archeologici, ha introdotto alcuni adeguamenti: *a)* sono stati individuati e resi autonomi, tra i siti assegnati alle Soprintendenze speciali, ulteriori istituti di rilevante interesse nazionale, come il Museo nazionale romano e il Parco archeologico di Ercolano; *b)* i confini della Soprintendenza di Roma sono stati ridefiniti e ristretti al territorio della città entro le mura aureliane (corrispondente all'area del sito Unesco); *c)* anche i confini della Soprintendenza di Pompei sono stati significativamente ridotti, in modo da concentrare le attività di tale struttura sull'area archeologica e su altri istituti o luoghi della cultura ad essa connessi; *d)* infine, ai due Soprintendenti – come anche ai direttori dei neo-istituiti parchi archeologici di Ercolano, Campi Flegrei, Appia antica, Ostia antica – sono state attribuite, per il territorio di rispettiva competenza, le funzioni proprie delle Soprintendenze uniche Archeologia, belle arti e paesaggio.

A partire dal dicembre 2014, l'organizzazione delle due Soprintendenze speciali è stata perciò adattata in modo graduale, ma non integrale, al nuovo assetto istituzionale del Ministero finalizzato, in accordo con l'articolo 9 della Costituzione, a meglio articolare le funzioni di tutela e di valorizzazione del patrimonio culturale. Allo scopo di completare il disegno di riforma, è quindi necessario adottare ulteriori misure, con particolare riferimento all'adeguamento agli standard dettati dall'articolo 14 del d.l. n. 83 del 2014, conv. legge n. 106 del 2014. Tra questi, si segnala, in particolare, la possibilità di conferire l'incarico di direttore degli istituti della cultura di rilevante interesse nazionale – tra i quali è logico debbano rientrare anche siti come il Colosseo, il Foro romano, il Palatino o l'area archeologica di Pompei – mediante procedura di selezione pubblica internazionale, come avvenuto per i 30 musei e parchi archeologici già previsti dalla riforma.

Il presente decreto, dunque, completa gli interventi organizzativi sulle due Soprintendenze speciali, così da portare a termine il processo di riorganizzazione del Ministero diretto a conferire finalmente piena

dignità giuridica agli istituti e ai luoghi della cultura statali.

2. *L'intervento sulla Soprintendenza speciale di Roma*

Al fine di adeguare la Soprintendenza speciale di Roma agli standard internazionali in materia di musei e luoghi della cultura, il decreto prevede due principali misure:

- 1) l'istituzione del Parco archeologico del Colosseo;
- 2) la ridenominazione della Soprintendenza in «Soprintendenza speciale Archeologia, belle arti e paesaggio di Roma», con conseguente ridefinizione, innanzitutto, dei suoi confini.

Così, per un verso, la Soprintendenza speciale diviene una Soprintendenza come le altre, pur mantenendo, per le ragioni di seguito esposte, l'autonomia speciale e rimanendo ufficio dirigenziale di livello generale. Per altro verso, è aggiunto un nuovo istituto al novero dei musei e dei parchi archeologici di rilevante interesse nazionale: il Parco archeologico del Colosseo, quale ufficio dirigenziale di livello generale (al pari del Museo nazionale romano).

Prima di illustrare più nel dettaglio le due misure adottate, va rilevato che tale scelta si pone in perfetta coerenza sia con l'assetto organizzativo disegnato dalla riforma del 2014, sia con quanto stabilito dalla legge n. 232 del 2016.

Innanzitutto, la necessità di consentire il ricorso alla procedura di selezione pubblica internazionale anche per la Soprintendenza speciale di Roma ha imposto di distinguere, nell'ambito della Soprintendenza, gli ambiti prevalentemente propri della tutela sul territorio – con i relativi poteri autorizzatori nei confronti dei cittadini – rispetto a quelli più spiccatamente di conservazione e gestione di luoghi della cultura del Ministero.

Inoltre, è evidente che la complessità gestionale che caratterizza alcuni dei siti più visitati al mondo – come il Colosseo, il Palatino e il Foro romano – richieda ormai una struttura adeguata, con un apposito dirigente dotato di specifiche professionalità e competenze. Proprio queste ultime, come già avvenuto per gli altri 30 istituti riconosciuti di rilevante interesse nazionale, possono essere opportunamente cercate anche all'esterno del Ministero, tramite apposite procedure di selezione pubblica internazionale.

In aggiunta, in linea con l'Accordo tra il Ministero e Roma Capitale

per la valorizzazione dell'area archeologica centrale sottoscritto in data 21 aprile 2015, è quanto mai opportuno, per il Ministero, avere un unico interlocutore nei rapporti con il Comune di Roma Capitale, soprattutto per concordare modalità di gestione e fruizione integrate del complesso dei Fori di Roma.

Infine, sempre al fine di rendere più agevoli le relazioni del Ministero con amministrazioni pubbliche, *in primis* il Comune di Roma, e cittadini, è emersa la necessità di avere un unico Soprintendente statale per l'intero territorio comunale (fatte salve le competenze dei direttori dei parchi archeologici dell'Appia antica, di Ostia antica e del Colosseo, ciascuno chiamato a svolgere in via esclusiva le funzioni del Ministero sui rispettivi ambiti di competenza).

2.1. *L'istituzione del Parco archeologico del Colosseo*

L'ambito di competenza del nuovo Parco archeologico, ufficio dirigenziale di livello generale periferico del Ministero, è identificato in due modi, secondo quanto già avvenuto per altri parchi archeologici di rilevante interesse nazionale (ad esempio i Campi flegrei).

In primo luogo, sono delimitati i confini entro cui il direttore del Parco avrà competenza. In questo caso, il riferimento topografico è all'area di cui all'Accordo tra il Ministero e Roma Capitale per la valorizzazione dell'area archeologica centrale sottoscritto in data 21 aprile 2015, delimitata come da planimetria riportata quale allegato A al presente decreto. Il Ministero rende così più semplice, per quanto di propria competenza, l'attuazione del citato accordo e la costituzione del Consorzio da esso previsto. Viene infatti stabilito che il Direttore del nuovo Parco sarà il solo soggetto del Ministero ad essere competente sull'area compresa nell'Accordo e agirà quale unico interlocutore con il Comune di Roma. Nell'area dell'Accordo, dunque, il Comune potrà rivolgersi al direttore del Parco archeologico del Colosseo per qualsiasi questione, inclusa la tutela dei siti e degli immobili di interesse culturale di proprietà comunale.

In secondo luogo, al Parco sono espressamente assegnati alcuni luoghi della cultura, immobili e/o complessi (l'Anfiteatro Flavio, il Foro romano, il Palatino, la Domus Aurea e la Meta Sudans), nonché ogni altro monumento o immobile, ricompreso nell'area archeologica dell'Accordo, già di competenza della Soprintendenza speciale per il Colosseo e l'area archeologica centrale.

Il nuovo Parco archeologico del Colosseo, dunque, consentirà al Ministero di avere una struttura dirigenziale di livello generale dedicata esclusivamente alla tutela, alla gestione e alla valorizzazione dei siti più visitati d'Italia. Viene in tal modo recuperata anche la specificità di tale complesso archeologico, con particolare riguardo al Palatino e al Foro romano che, dal 1939 al 1968, ebbero una Soprintendenza alle antichità ad essi dedicata.

Al nuovo Parco si applicheranno tutte le disposizioni già dettate per i musei e i parchi archeologici di rilevante interesse nazionale. Il direttore potrà così essere individuato mediante apposita procedura di selezione pubblica internazionale. Al Parco potrà altresì essere conferita, con apposito decreto di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, autonomia speciale, ai sensi dell'articolo 14, comma 2, del d.l. n. 83 del 2014, conv. nella legge n. 106 del 2014.

Il rispetto delle dotazioni organiche del Ministero, infine, è assicurato mediante la soppressione della posizione dirigenziale di livello generale presso il Gabinetto del Ministro, di cui all'articolo 3, comma 9, del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 171 del 2014, posizione attualmente vacante.

2.2. La riorganizzazione della Soprintendenza speciale

La Soprintendenza speciale per il Colosseo e l'area archeologica centrale, in conseguenza della istituzione del Parco archeologico del Colosseo, è ridenominata Soprintendenza speciale Archeologia, belle arti e paesaggio di Roma.

Oltre al cambio di nome, il decreto compie quattro interventi.

In primo luogo, sono ridefiniti i confini della Soprintendenza speciale, in modo da comprendere l'intero territorio del Comune di Roma. Viene così soppressa la relativa Soprintendenza ordinaria, ufficio dirigenziale di livello non generale, le cui strutture e il cui personale confluiscono nella Soprintendenza speciale. In tal modo, il Comune di Roma avrà un unico interlocutore statale in materia di tutela del patrimonio culturale, fatte comunque salve le competenze dei direttori di musei e parchi archeologici presenti nel medesimo territorio. Conseguentemente, la Soprintendenza speciale passa sotto l'indirizzo e il coordinamento della Direzione generale Archeologia, belle arti e paesaggio. Quest'ultima esercita sulla Soprintendenza speciale altresì la

vigilanza, d'intesa con la Direzione generale Bilancio, anche ai fini dell'approvazione, su parere conforme della Direzione generale Bilancio, del bilancio di previsione, delle relative proposte di variazione e del conto consuntivo.

In secondo luogo, l'organizzazione della Soprintendenza è meglio definita, stabilendo che essa dovrà articolarsi in aree funzionali. Queste dovranno includere anche le sette previste dal decreto 23 gennaio 2016 per tutte le Soprintendenze Archeologia, belle arti e paesaggio (organizzazione e funzionamento; patrimonio archeologico; patrimonio storico e artistico; patrimonio architettonico; patrimonio demoetnoantropologico; paesaggio; educazione e ricerca), oltre alle altre che il Soprintendente riterrà necessario prevedere (ad es. in materia di valorizzazione o di servizi al pubblico).

In terzo luogo, è mantenuta la autonomia speciale della Soprintendenza (acquisita nel 2001). Ciò in quanto tale ufficio, oltre a doversi occupare dell'intero territorio comunale di Roma e dover provvedere a interventi di restauro di uno straordinario patrimonio culturale, dovrà altresì continuare a gestire (pochi ma) importanti siti aperti al pubblico (basti citare le Terme di Caracalla). Sotto questo profilo, la Soprintendenza speciale di Roma conserverà una propria peculiarità rispetto alle altre Soprintendenze: un tratto tuttavia ineliminabile, almeno per il momento, vista e considerata la ricchezza e complessità del patrimonio culturale in questione (non è un caso che, prima del riordino del 1968, dentro la città di Roma operavano ben 5 soprintendenze alle antichità, seppur alcune di esse avessero competenze anche al di fuori del Comune).

In quarto luogo, è introdotto, al fine di assicurare il buon andamento della Soprintendenza, un apposito meccanismo di finanziamento. In particolare, è previsto che, fermo restando quanto stabilito dal decreto 19 ottobre 2015, recante «Sostegno degli istituti e dei luoghi della cultura statale», alla Soprintendenza speciale è trasferita una quota pari al trenta per cento degli introiti complessivi annui del Parco archeologico del Colosseo prodotti da biglietti di ingresso, al netto dell'eventuale aggio. In altri termini, se si considera che, per il 2016, l'importo degli introiti complessivi annui derivanti da bigliettazione da Colosseo, Palatino, Foro romano e Domus aurea è, al netto dell'aggio concessorio, di circa 35-36 milioni di euro (con lieve aumento rispetto agli anni precedenti), la Soprintendenza speciale disporrà di un finanziamento stabile pari ad almeno circa 10-11 milioni di euro annui; importo che si aggiungerà comunque ai trasferimenti ordinari che saranno assicurati dal Ministero

(come avviene per tutte le Soprintendenze) e ad ogni altra eventuale risorsa (ad esempio, da donazioni o sponsorizzazioni).

3. *L'intervento sulla Soprintendenza speciale di Pompei*

Le misure adottate per adeguare la Soprintendenza speciale di Pompei agli standard internazionali in materia di musei e luoghi della cultura sono di minor numero ed entità rispetto a quelle introdotte per Roma.

In particolare, il decreto si limita a stabilire che alla Soprintendenza speciale di Pompei – prima struttura in assoluto ad essere dotata di autonomia speciale, sin dal 1997 – si applicano le disposizioni vigenti in materia di istituti e luoghi della cultura di rilevante interesse nazionale. Conseguentemente, la Soprintendenza speciale Pompei e il Soprintendente ad essa preposto assumono la denominazione, rispettivamente, di Parco archeologico di Pompei e di Direttore del Parco archeologico di Pompei. Il Parco è istituto della cultura di rilevante interesse nazionale dotato di autonomia speciale ai sensi dell'articolo 30 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 171 del 2014 e del decreto ministeriale 23 dicembre 2014 e successive modificazioni.

Per effetto di tale modifica, perciò, alla scadenza dell'incarico dirigenziale del Soprintendente di Pompei, sarà possibile individuare il nuovo direttore del Parco mediante la selezione pubblica internazionale di cui all'articolo 14, comma 2-bis, del d.l n. 83 del 2014, conv. nella legge n. 106 del 2014.

4. *Gli ulteriori interventi di riorganizzazione del Ministero*

Il decreto introduce anche ulteriori modifiche della organizzazione del Ministero che, in larga misura, si pongono quali diretta conseguenza della riorganizzazione delle due Soprintendenze speciali.

Oltre alle già citate soppressioni della posizione dirigenziale di livello generale presso il Gabinetto e della Soprintendenza Archeologia, belle arti e paesaggio del Comune di Roma, è prevista, nel rispetto delle dotazioni organiche di cui al d.P.C.M. n. 171 del 2014, la istituzione di un nuovo servizio presso il Segretariato generale, dedicato alle relazioni internazionali. Tale intervento è apparso necessario e opportuno allo scopo di far fronte alle sempre maggiori attività che il Ministero è chiamato a svolgere in Europa e in sede internazionale.

Per il resto, il decreto interviene su tutti gli altri atti di organizzazione del Ministero al solo fine di aggiornarli alle modifiche già attuate anche da altri decreti (come nel caso della istituzione dell'Istituto centrale per l'archeologia, avvenuta nel maggio 2016).

Il decreto, infine, detta una compiuta disciplina transitoria, in larga parte riproducendo disposizioni già adottate in precedenti decreti, come ad esempio la possibilità di conferire incarichi di direzione *ad interim* per gli uffici di nuova istituzione (in questo caso il Parco archeologico del Colosseo), in attesa del completamento della relativa procedura di conferimento d'incarico.

5. *I decreti oggetto di modifiche e la tecnica normativa adottata*

Il decreto, come sopra menzionato, dà attuazione a una specifica disposizione legislativa della legge 11 dicembre 2016, n. 232, riguardante le due Soprintendenze speciali del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo. In particolare, l'articolo 1, comma 432, di tale legge prevede che *«le Soprintendenze speciali di cui all'articolo 30, comma 2, lettera a), del regolamento di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 29 agosto 2014, n. 171, si adeguano, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, agli standard internazionali in materia di musei e luoghi della cultura, di cui all'articolo 14 del decreto-legge 31 maggio 2014, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2014, n. 106. Entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge sono apportate, con le modalità di cui all'articolo 1, comma 327, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, le necessarie modificazioni al decreto del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo 23 gennaio 2016, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 59 dell'11 marzo 2016, nei limiti delle dotazioni organiche del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, di cui alle tabelle A e B allegate al citato regolamento di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 171 del 2014»*.

La citata disposizione stabilisce perciò che il relativo decreto attuativo sia emanato con le modalità di cui all'articolo 1, comma 327, della legge 28 dicembre 2015, n. 208. Detto comma 327 aveva previsto, in particolare, che *«entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, con decreto del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo emanato ai sensi dell'articolo 17, comma 4-bis, lettera e), della legge 23 agosto 1988, n. 400, e dell'articolo 4, commi 4 e 4-bis, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, si provvede, nel*

rispetto delle dotazioni organiche del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo di cui alle tabelle A e B del regolamento di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 29 agosto 2014, n. 171, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, alla riorganizzazione, anche mediante soppressione, fusione o accorpamento, degli uffici dirigenziali, anche di livello generale, del medesimo Ministero». In attuazione di quest'ultima disposizione, è stato emanato il decreto del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo 23 gennaio 2016, recante «Riorganizzazione del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo ai sensi dell'articolo 1, comma 327, della legge 28 dicembre 2015, n. 208».

Il richiamo alle modalità di cui all'articolo 1, comma 327, della legge n. 208 del 2015, era necessario in quanto le due Soprintendenze speciali sono uffici dirigenziali di livello generale. La legge ha perciò previsto, al fine di adeguare detti uffici agli standard internazionali in materia di musei e luoghi di cultura, l'emanazione di un decreto ministeriale ai sensi dell'articolo 17, comma 4-*bis*, lettera e), della legge 23 agosto 1988, n. 400, e dell'articolo 4, commi 4 e 4-*bis*, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, che consentisse altresì di intervenire sulla riorganizzazione, anche mediante soppressione, fusione o accorpamento, degli uffici dirigenziali «*anche di livello generale*» del Ministero.

Sulla base di queste considerazioni, secondo quanto già avvenuto con il decreto 23 gennaio 2016, il presente decreto interviene anche, nella misura strettamente necessaria, su disposizioni contenute nel d.P.C.M. n. 171 del 2014.

In conseguenza, sotto il profilo tecnico-normativo, il presente decreto, oltre a produrre effetti circoscritti ad alcune limitate disposizioni del d.P.C.M. n. 171 del 2014, interviene direttamente come novella ai 4 principali decreti ministeriali di organizzazione del Ministero:

- 1) innanzitutto, è modificato, secondo quanto previsto dalla stessa legge n. 232 del 2016, il decreto ministeriale 23 gennaio 2016, recante «Riorganizzazione del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo ai sensi dell'articolo 1, comma 327, della legge 28 dicembre 2015, n. 208»; è in questo testo, perciò, che sono inserite le disposizioni organizzative di maggior impatto, come l'istituzione del Parco archeologico del Colosseo, la disciplina della Soprintendenza speciale Archeologia, belle arti e paesaggio di Roma, la soppressione

della posizione dirigenziale presso il Gabinetto;

- 2) è poi adeguato il decreto ministeriale 9 aprile 2016, recante «Disposizioni in materia di aree e parchi archeologici e istituti e luoghi della cultura di rilevante interesse nazionale ai sensi dell'articolo 6 del decreto ministeriale 23 gennaio 2016», in modo da tener conto della riorganizzazione delle Soprintendenze speciali (prima regolate in un apposito capo, conseguentemente soppresso, di questo decreto);
- 3) è inoltre aggiornato il decreto ministeriale 23 dicembre 2014, recante «Organizzazione e funzionamento dei musei statali», con particolare riferimento all'elenco dei musei e dei parchi archeologici di rilevante interesse nazionale, in cui sono ora inseriti anche il Parco archeologico del Colosseo e il Parco archeologico di Pompei;
- 4) infine, è aggiornato il decreto ministeriale 27 novembre 2014, recante «Articolazione degli uffici dirigenziali di livello non generale del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo», sia con riguardo al nuovo Servizio III presso il Segretariato generale, istituito in conseguenza della soppressione della Soprintendenza Archeologia, belle arti e paesaggio del Comune di Roma, sia con riferimento agli allegati che elencano tutti gli uffici centrali e periferici del Ministero.