



Istituzione della Fondazione del Museo nazionale di psichiatria del San Lazzaro di Reggio Emilia

A.C. 2546 Nuovo testo

Dossier n° 296 - Elementi per la valutazione degli aspetti di legittimità costituzionale
25 luglio 2017

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	2546 Nuovo testo
Titolo:	Istituzione della Fondazione del Museo nazionale di psichiatria del San Lazzaro di Reggio Emilia
Iniziativa:	Parlamentare
Numero di articoli:	6
Commissione competente :	VII Cultura
Stato dell'iter:	in corso di esame in sede referente

Contenuto

Il nuovo testo della proposta di legge, elaborato durante l'esame in sede referente, prevede la costituzione della "Fondazione del Museo nazionale di psichiatria San Lazzaro di Reggio Emilia", che ha tra i suoi scopi quelli di conservare e valorizzare il patrimonio architettonico, storico e documentale degli ex Istituti psichiatrici San Lazzaro di Reggio Emilia, nonché di coordinare la rete nazionale dei comuni e delle ASL sedi di ex Istituti psichiatrici.

Preliminarmente si evidenzia che dal 1991 opera il [Centro di documentazione di storia della psichiatria "San Lazzaro"](#), istituito dall'Unità Sanitaria Locale n. 9, dalla provincia di Reggio Emilia e dall'Istituto per i Beni Culturali della Regione Emilia Romagna, che conserva il patrimonio bibliografico, archivistico e iconografico dell'Istituto neuropsichiatrico di San Lazzaro, situato nel vasto complesso di edifici sorto sul luogo destinato dal 1536 all'accoglienza degli alienati. Il nucleo originario della raccolta è costituito dalla **biblioteca**, che raccoglie circa un migliaio di volumi comprensivi di testi di psichiatria, neurologia, medicina legale, criminologia. Il centro comprende, inoltre, un **archivio** con documenti dal XVIII al XIX secolo e un **fondo fotografico** ordinato dal 1880. Sono, inoltre, esposti **strumenti terapeutici e di contenzione e strumenti di laboratorio**, oltre a **ceramiche, ricami, manufatti in cuoio, dipinti e sculture realizzati dai ricoverati**.

Successivamente, dal **30 settembre 2012**, è stato aperto, **nel padiglione Lombroso del complesso manicomiale del San Lazzaro**, il [Museo della psichiatria](#), che fa parte dei [musei civici di Reggio Emilia](#).

Come si evince dal [comunicato](#) dell'Ufficio stampa del comune di Reggio Emilia del 21 settembre 2010, per la realizzazione dei lavori di restauro del padiglione che ospita il Museo, il MIBAC ha stanziato circa € 2 mln, su un investimento complessivo di € 3,1 mln.

In particolare, l'**art. 1, co. 1 e 2**, dispone che il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, la regione Emilia-Romagna, i comuni di Modena e di Reggio Emilia, e gli altri comuni delle province di Modena e Reggio Emilia che intendano aderire, nonché l'azienda sanitaria locale di Reggio Emilia, costituiscono la **Fondazione del Museo nazionale di psichiatria San Lazzaro di Reggio Emilia**.

La Fondazione, al fine di conservare e valorizzare il patrimonio architettonico, storico e documentale degli Istituti psichiatrici la cui attività è cessata a seguito dell'entrata in vigore della [L. 180/1978](#), promuove la costituzione di una **rete nazionale degli enti locali e delle aziende sanitarie locali sedi di analoghi Istituti psichiatrici**. L'adesione alla rete è volontaria.

Al riguardo, si ricorda che il processo di superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari (OPG) – avviato dall'all. C del [DPCM 1 aprile 2008](#) e dai conseguenti accordi sanciti dalla Conferenza unificata (che hanno trasferito la responsabilità della gestione sanitaria degli OPG alle regioni) e proseguito dal [D.L. 211/2011 \(L. 9/2012\)](#) e dal [D.L. 52/2014 \(L. 81/2014\)](#) – è stato **completato nel febbraio 2017**, quando sono divenute pienamente operative le **Residenze per l'Esecuzione delle Misure di Sicurezza (REMS)**, di competenza regionale.

I **fini** che devono essere perseguiti dalla Fondazione - in parte anticipati nell'art. 1 nei termini sopra esposti - sono meglio esplicitati nell'**art. 3** che, anzitutto, fa salve le competenze del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo.

Al riguardo, si ricorda che la Direzione generale Archivi del Mibact ha da tempo avviato il **progetto nazionale "Carte da legare"**, per la **salvaguardia** e la **tutela** degli **archivi degli ex Ospedali psichiatrici**.

I risultati del progetto – attraverso il quale, in particolare, sono stati censiti circa 90 archivi ancora conservati nei luoghi in cui si sono formati, sono stati riordinati e inventariati 28 fondi archivistici, è stato realizzato un software per la schedatura delle cartelle cliniche, sono state schedate cartelle per circa 114.000 ricoveri – sono pubblicati sul portale www.cartedalegare.san.beniculturali.it.

Anche [l'archivio dell'ex Ospedale psichiatrico San Lazzaro di Reggio Emilia](#) è inserito nel portale.

Ferme restando, dunque, le competenze del Mibact, la Fondazione persegue, anzitutto, la finalità di **conservare e valorizzare** nella propria struttura, che assume la qualifica di **Museo nazionale, il patrimonio storico e documentale** degli Istituti psichiatrici San Lazzaro di Reggio Emilia, costituito dalla biblioteca, dall'archivio, dagli strumenti di contenzione e di terapia, dai laboratori scientifici e iconografici, dai manufatti, dall'archivio video e fotografico e da quello iconografico relativo agli ex ricoverati.

Dettagli al riguardo sono contenuti nella **relazione illustrativa** del progetto di legge che, fra l'altro, ricorda la presenza di documentazione relativa all'esperienza dei centri di igiene mentale, per la cura e l'assistenza dei malati di mente sul territorio, che avrebbe poi contribuito al superamento dell'istituzione manicomiale sancito dalla [L. 180/1978](#).

Essa precisa, inoltre, che il complesso – composto da 32 edifici vincolati dalla soprintendenza – è adibito ad attività di carattere scolastico e universitario (oltre che, come già detto, all'istituto Museo). In particolare, con riferimento al Museo, precisa che lo stesso avrà il compito di essere un importante centro promotore di iniziative di ricerca e di studio sulle malattie mentali e, in collaborazione con le università, di formare il personale occorrente per l'attività di assistenza e di cura delle malattie mentali sul territorio.

L'art. 7 del [DM 23 dicembre 2014](#), recante organizzazione e funzionamento dei musei statali, dispone che del **sistema museale nazionale** - finalizzato alla messa in rete dei musei italiani e alla integrazione dei servizi e delle attività museali - **fanno parte i musei statali**, nonché, tramite apposite convenzioni stipulate con il direttore del Polo museale regionale territorialmente competente, **ogni altro museo di appartenenza pubblica o privata**, ivi compresi i musei scientifici, i musei universitari e i musei demoetnoantropologici, che sia organizzato in coerenza con le disposizioni dello stesso DM, nonché con il DM 10 maggio 2001, recante «Atto di indirizzo sui criteri tecnico-scientifici e sugli standard di funzionamento e sviluppo dei musei», e con il Codice etico dei musei dell'International Council of Museums (ICOM).

Il sistema museale nazionale **si articola in sistemi museali regionali e sistemi museali cittadini**, la cui costituzione è promossa e realizzata dai direttori dei poli museali regionali. Le modalità di organizzazione e funzionamento del sistema museale nazionale sono stabilite dal Direttore generale Musei, sentito il Consiglio superiore beni culturali e paesaggistici.

Ulteriore finalità della Fondazione è quella di promuovere e curare **ricerche, pubblicazioni** e altre **iniziative culturali** dirette alla conoscenza della storia della psichiatria e degli istituti di cura, compresi gli ospedali psichiatrici giudiziari e le nuove strutture sanitarie regionali che li hanno sostituiti.

Infine, come già accennato, la Fondazione **coordina la rete nazionale** dei comuni (*rectius: degli enti locali, in analogia con quanto prevede l'art. 1*) e delle Asl sedi degli Istituti psichiatrici la cui attività è cessata a seguito della [L. 180/1978](#).

Con riguardo alla **natura** della Fondazione, che ha sede in Reggio Emilia, l'**art. 2** stabilisce che essa ha **personalità giuridica di diritto pubblico**, ed è dotata di **autonomia funzionale ed amministrativa**.

La stessa è disciplinata – oltre che dalla legge – dall'atto costitutivo e dallo **statuto**. Quest'ultimo – che, in base all'**art. 1, co. 3**, è **adottato**, entro **180 giorni** dalla data di entrata in vigore della legge, **con decreto del Ministro** dei beni e delle attività culturali e del turismo - in particolare, definisce – ai sensi dell'**art. 4** - gli **organi** della Fondazione e ne disciplina funzioni, composizione e modalità di nomina. Sempre in base all'art. 4, tra gli organi devono comunque essere compresi l'assemblea, il presidente, il consiglio di amministrazione e il collegio dei revisori dei conti.

Relativamente al **finanziamento**, l'**art. 5** prevede che all'onere derivante dall'attuazione di quanto previsto dagli artt. da 1 a 4, pari **€ 500.000 annui** a decorrere **dal 2018**, si provvede mediante corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spesa relativa al **funzionamento degli Istituti afferenti al settore museale** ([art. 1, co. 354, L. 208/2015](#)), pari, a decorrere dal 2016, a € 10 mln annui.

Si ricorda che a tale autorizzazione di spesa ha attinto anche l'art. 22, co. 7-*quater* e 8-*bis*, del [D.L. 50/2017 \(L. 96/2017\)](#), rispettivamente per **€ 1 mln annuo** destinato all'istituzione nello stato di previsione del Mibact, a decorrere **dal 2018**, di un **Fondo** per la promozione della lettura, la tutela e la valorizzazione del patrimonio librario, la riorganizzazione e il **miglioramento dell'efficienza dei sistemi bibliotecari**, e per **€ 300.000 annui**, sempre a decorrere **dal 2018**, destinati alle spese di gestione e di funzionamento della **Fondazione Real Sito di Carditello**.

In base all'**art. 2, co. 2**, inoltre, la Fondazione può ricevere **donazioni e contributi di enti pubblici e privati**.

L'art. 6 dispone che l'anno 2018 è dedicato alla salute mentale, in occasione della ricorrenza del quarantesimo anniversario dalla data di entrata in vigore della già citata [L. 180/1978](#).

Il Ministero della salute, avvalendosi della collaborazione della Fondazione, indice e sostiene su tutto il territorio nazionale iniziative volte a diffondere la conoscenza della stessa [L. 180/1978](#) e dell'importanza storica e sociale dell'abolizione degli ospedali psichiatrici.

Ai relativi oneri, pari a € 200.000 per il 2018, si provvede mediante corrispondente riduzione delle proiezioni dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2017-2019, nello stato di previsione del MEF per l'anno 2018, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero della salute.

Relazioni allegare o richieste

La proposta di legge è corredata di relazione illustrativa.

Collegamento con lavori legislativi in corso

Non risultano lavori legislativi in corso sulla materia.

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

La disciplina recata dalla proposta di legge può essere ricondotta, prevalentemente, alla materia dei "beni culturali".

L'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. ha annoverato la "tutela dei beni culturali" tra le materie di competenza esclusiva dello Stato, mentre l'art. 117, terzo comma, Cost., ha incluso la "valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali" tra le materie di legislazione concorrente.

Inoltre, l'art. 118, terzo comma, Cost., ha devoluto alla legge statale il compito di disciplinare "forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali" tra Stato e regioni.

Nella [sentenza 9/2004](#) la Corte costituzionale ha individuato una definizione delle funzioni di tutela e di valorizzazione: la tutela "è diretta principalmente ad impedire che il bene possa degradarsi nella sua struttura fisica e quindi nel suo contenuto culturale"; la valorizzazione "è diretta, soprattutto, alla fruizione del bene culturale, sicché anche il miglioramento dello stato di conservazione attiene a quest'ultima nei luoghi in cui avviene la fruizione ed ai modi di questa".

Successivamente all'adozione del Codice dei beni culturali e del paesaggio, la Corte, nella [sentenza 232/2005](#), ha richiamato, ai fini del riparto di competenze, le disposizioni in esso contenute: tale testo legislativo, secondo la Corte, ribadisce l'esigenza dell'esercizio unitario delle funzioni di tutela dei beni culturali (art. 4, co. 1) e, nel contempo, stabilisce, però, che siano non soltanto lo Stato, ma anche le regioni, le città metropolitane, le province e i comuni ad assicurare e sostenere la conservazione del patrimonio culturale e a favorirne la pubblica fruizione e la valorizzazione (art. 1, co. 3). Nelle materie in questione, quindi, la Corte ribadisce la coesistenza di competenze normative, confermata, peraltro, dall'art. 118, terzo comma, Cost.

In generale, nelle [sentenze 478/2002](#) e [307/2004](#) – ripercorrendo quanto già evidenziato, nel contesto del precedente [titolo V, parte seconda, della Costituzione](#), con le sentenze [276/1991](#), [348/1990](#), [562](#) e [829/1988](#) (esplicitamente citate nella [307/2004](#)) – la Corte ha affermato che lo **sviluppo della cultura**, nonché la **tutela dei beni culturali**, corrispondono a **finalità di interesse generale**, "il cui perseguimento fa capo alla Repubblica in tutte le sue articolazioni ([art. 9 Cost.](#)), anche al di là del riparto di competenze per materia fra Stato e regioni".

Tali orientamenti si sono confermati in tempi più recenti.

In particolare, nella [sentenza 194/2013](#), la Corte ha evidenziato che "se tutela e valorizzazione esprimono - per dettato costituzionale e per espressa disposizione del Codice dei beni culturali (artt. 3 e 6) - aree di intervento diversificate, è necessario che restino inequivocabilmente attribuiti allo Stato, ai fini della tutela, la disciplina e l'esercizio unitario delle funzioni destinate all'individuazione dei beni costituenti il patrimonio culturale nonché alla loro protezione e conservazione e, invece, anche alle regioni, ai fini della valorizzazione, la disciplina e l'esercizio delle funzioni dirette alla migliore conoscenza e utilizzazione e fruizione di quel patrimonio e, perciò - secondo i principi di cui agli articoli 111 e seguenti del Codice - la costituzione e l'organizzazione stabile di risorse o la messa a disposizione di competenze".

Nella [sentenza 140/2015](#), la Corte ha precisato che "nonostante tale diversificazione, l'ontologica e teleologica continuità delle suddette aree determina, nella produzione legislativa, la possibilità [...] che alla predisposizione di strumenti concreti di tutela del patrimonio culturale si accompagnino contestualmente, quali naturali appendici, anche interventi diretti alla valorizzazione dello stesso; ciò comportando una situazione di concreto concorso della competenza esclusiva dello Stato con quella concorrente dello Stato e delle regioni". "In tale contesto, l'impossibilità di comporre il concorso di competenze statali e regionali mediante l'applicazione del principio di prevalenza, in assenza di criteri contemplati dalla Costituzione e avendo riguardo alla natura unitaria delle esigenze di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale, giustifica l'applicazione del principio di leale collaborazione che deve, in ogni caso, permeare di sé i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie".

Rispetto degli altri principi costituzionali

L'[art. 9 della Costituzione](#) prevede che la Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e della ricerca scientifica e tecnologica e tutela il patrimonio storico e artistico della Nazione.

Attribuzione di poteri normativi

L'art. 1, co. 3, prevede l'adozione di un decreto ministeriale. Per l'oggetto si veda Par. Contenuto.