



**SAPIENZA**  
UNIVERSITÀ DI ROMA

**Dipartimento di scienze giuridiche  
Dottorato di ricerca in Diritto pubblico  
Curriculum di Diritto amministrativo**

**CULTURA E AMMINISTRAZIONE.**  
**NUOVI MODELLI DI VALORIZZAZIONE DELLE ISTITUZIONI**  
**MUSEALI STATALI**

***Tutores***

Prof. Vincenzo Cerulli Irelli

Prof. Lorenzo Casini

***Candidata***

Maria Cristina Pangallozzi

Matricola n. 1240375

## INDICE

INTRODUZIONE .....	1
--------------------	---

### **CAPITOLO I - PATRIMONIO, BENI E CULTURA: IL CONTESTO DI RIFERIMENTO**

1. Sull'affermazione della cultura come diritto fondamentale .....	6
2. La dimensione culturale nell'ordinamento nazionale .....	12
2.1. Il dibattito interpretativo intorno all'articolo 9 della Costituzione.....	14
2.2. Il concetto di «bene culturale» nella dottrina giuridica italiana.....	17
2.2.1. La teoria dei «beni di interesse storico-artistico» e la tutela del patrimonio culturale come «limite» al diritto di proprietà .....	18
2.2.2. L'elaborazione della nozione di «bene culturale» e la sua natura di «bene comune».....	22
2.2.3. L'apertura della categoria e l'immaterialità economica del bene culturale .....	25
3. La dimensione degli interessi e le funzioni pubbliche nel settore del patrimonio culturale	29
3.1. Fondamento e ruolo dell'esigenza di tutelare .....	32
3.1.1. La valenza della nozione di tutela nel contesto giuridico nazionale	34
3.1.1.1. Conservazione e protezione come attività di tutela giuridica del patrimonio culturale: la questione del restauro e la tematica del prestito di opere d'arte a fini espositivi .....	37
3.2. La funzione di valorizzazione: nozione e inquadramento nel contesto giuridico nazionale.....	40

3.2.1. Il significato e l'incidenza della valorizzazione dei beni culturali nella dimensione economica.....	43
4. Il ruolo, i compiti e l'organizzazione dell'Amministrazione della Cultura .....	46
4.1. L'assetto delle competenze tra norma fondamentale e legge ordinaria alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale.....	47
4.2. Beni, attività e cultura: le attribuzioni del Ministero .....	53
4.3. L'organizzazione dell'Amministrazione nel settore culturale.....	56
4.3.1. Amministrazione e territori: il livello periferico e quello locale .....	58

## **CAPITOLO II - IL MUSEO COME ISTITUTO DELLA CULTURA**

1. Il ruolo del museo nel contesto giuridico contemporaneo.....	64
2. L'evoluzione della figura giuridica del museo: da «universitas rerum» a «soggetto» 69	
2.1. La posizione del «museo» nella teoria dei beni pubblici: le raccolte o collezioni governative .....	72
2.2. Un mutamento nella prospettiva: dall'«osservato» all'«osservatore».....	76
2.3. Verso il superamento dello status di «irrilevanza» del museo in Italia.....	79
2.3.1.....L'esperienza delle Soprintendenze 'speciali' e la lungimiranza del 'modello Pompei' .....	82
3. Lo statuto giuridico del museo contemporaneo.....	87
3.1. I modelli museali esistenti: un'analisi strutturale .....	89
3.1.1. La categoria dei «musei-ufficio».....	93
3.1.1.1. Il caso dell' <i>Asbmolean Museum</i> di Oxford .....	95
3.1.1.2. I «musei-ufficio» di livello dirigenziale ad autonomia speciale	97
3.1.2. L'istituzione museale ad «autonomia limitata».....	102
3.1.2.1. I «musei-fondazione» come tipo museale ad autonomia limitata	105

4. Un rinnovamento del rapporto tra il museo e la realtà territoriale.....	110
4.1. Le dinamiche del rapporto tra musei autonomi e territorio: il ruolo dei Poli museali regionali .....	111
4.2. Per un quadro sulle realtà locali: musei regionali e musei civici.....	115

### **CAPITOLO III - PROFILI DI GESTIONE DEI MUSEI NAZIONALI**

1. I termini di una gestione museale ponderata .....	118
2. Elementi di gestione nel settore dei beni e delle attività culturali.....	123
2.1. Le attività di valorizzazione: canoni operativi e modelli di gestione.....	126
2.1.1. L'affidamento diretto o gestione in economia.....	127
2.1.2. Le esternalizzazioni come modello di gestione indiretta .....	130
3. Lo spazio riservato al privato nel settore della cultura .....	134
3.1. I privati finanziatori nel settore culturale: gli strumenti operativi tra sponsorizzazioni ed Art Bonus.....	135
3.2. Le declinazioni del principio di sussidiarietà orizzontale: il ruolo del 'privato sociale'	139
4. Il museo e la sua rilevanza socio-economica nella filiera delle attività di valorizzazione del patrimonio culturale.....	142
4.1. I servizi museali come servizi pubblici essenziali nel quadro della disciplina del servizio pubblico.....	144
4.2. La natura e il ruolo dei servizi per il pubblico nella vita del museo .	148
5. I compiti del museo contemporaneo tra conservazione, ricerca e comunicazione	152
5.1. La gestione e la tutela delle collezioni .....	154
5.1.1. Vantaggi e limiti delle disposizioni in alienazione con riferimento alle collezioni dei musei nazionali secondo il modello anglosassone .....	156

5.1.2. L'attività di cura e tutela delle raccolte museali nell'ambito dei vincoli sui «beni culturali» in titolarità pubblica .....	158
5.2. L'importanza delle attività di studio e ricerca a fini espositivi e di apprendimento .....	160
5.3. Il museo ed il suo pubblico: audience, visitatori e comunità.....	162
5.4. L'assetto delle responsabilità e dei compiti nel governo del museo.....	165
5.4.1. L'esercizio delle funzioni e l'area direzionale all'interno dei musei statali autonomi.....	168
5.4.2. Il profilo delle risorse e la gestione contabile del museo statale autonomo .....	174
5.4.2.1. Le criticità in tema di personale: una questione irrisolta.....	178

## **CAPITOLO IV - MUSEI E PATRIMONIO IN RETE: I SISTEMI MUSEALI NAZIONALI**

1. Per una gestione integrata degli istituti ed i luoghi della cultura: le premesse alla creazione del Sistema museale nazionale .....	181
2. La logica della 'rete' come modello di <i>governance</i> .....	184
3. La nascita e lo sviluppo dei modelli a rete nel settore del patrimonio culturale: i sistemi museali.....	188
4. La costruzione dei modelli di accreditamento su scala nazionale: presupposti giuridici e apparati amministrativi .....	194
4.1. L'idoneità all'accreditamento secondo i parametri del modello 'accentrato'	
199	
4.2. I canoni del modello 'dencentrato' e la specificità dei criteri di accesso al sistema .....	201
4.3. Il sistema «Musei Italiani»: una soluzione intermedia.....	204

5. Le potenzialità dei sistemi a 'rete' in ambito museale.....	207
6. Cenni e confronto con altre esperienze applicative nel contesto nazionale: il sistema di istruzione e il sistema sanitario.....	209
CONCLUSIONI.....	212

## INTRODUZIONE

«Uno degli aspetti della vita sociale cui lo Stato estende la sua ingerenza diretta ed indiretta è quella della elevazione spirituale e culturale degli individui. Questo è uno dei fini più importanti dello Stato non solo per la natura del contenuto, ma anche per la sua ampiezza; infatti il conseguimento di questo fine impegna una notevole parte dell'attività amministrativa e corrispondentemente una vasta parte dell'organizzazione statale e costituisce un'esigenza fondamentale per lo stesso sviluppo civile e sociale dell'ordinamento. Nell'ambito di questa finalità, intesa nel suo contenuto più ampio, presenta un particolare rilievo la tutela dell'interesse artistico e storico e delle bellezze naturali. L'esigenza di conservare le manifestazioni dello spirito nelle forme dell'arte ed insieme le documentazioni più varie dei multiformi aspetti dello sviluppo della civiltà e della storia, è sempre stata particolarmente sentita dai popoli che [...] hanno veduto nelle opere dell'arte, nei documenti dei loro costumi e della loro storia, un mirabile patrimonio che non poteva essere disperso, ma anzi doveva essere conservato ed utilizzato per l'educazione culturale, per la formazione spirituale della collettività. L'arte infatti nelle opere in cui si manifesta procura all'individuo il godimento del bello attraverso il gusto estetico, allarga la cerchia delle sue idee con il contenuto rappresentativo, lo fa penetrare in un mondo di impressioni, di sentimenti, di osservazioni e di pensieri che ne accrescono la cultura e ne affinano lo spirito»<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> CANTUCCI M., *Sulla tutela giuridica delle cose d'interesse artistico e storico*, Padova, Cedam, 1953, 1.

Dal brano appena riportato, posto in apertura dell'opera di Mario Cantucci, emerge tutta l'impostazione tipicamente votata alla dimensione «estetica», propria (anche) della tradizione giuridica nazionale, nei confronti del settore del patrimonio culturale.

Tuttavia, a distanza di più di mezzo secolo, l'approccio sembra essere decisamente mutato. La dimensione della cultura si fa 'veicolo' di valori democratici e condivisi, che sostituiscono il godimento individuale del «bello attraverso il gusto estetico». La cultura ed il suo patrimonio diventano collante identitario di un popolo e, in alcuni casi, dell'umanità, da identificare nelle tradizioni e nel portato comune delle testimonianze di civiltà, emergenti da un passato più o meno remoto.

Di qui la necessità per le autorità pubbliche di assicurare un pari accesso alle manifestazioni, concrete ed astratte, di valore e valenza culturale; il bisogno di garantire livelli minimi di fruizione del patrimonio storico-artistico della Nazione, non solo in favore dei propri cittadini, ma della più ampia categoria di visitatori che un'istituzione culturale è in grado di ospitare, sia essa un museo, un monumento, un parco archeologico, una biblioteca.

Pertanto, nella presente analisi, si tenterà essenzialmente di indagare il peso ed il ruolo che assume il fattore «cultura» all'interno della società contemporanea e degli ordinamenti giuridici, nazionale e stranieri, considerati. Nel far ciò, si terrà conto delle politiche attuate; delle discipline normative vigenti; oltre che del quadro organizzativo e gestionale in cui sono iscritti gli istituti ed i luoghi della cultura pubblici – con particolare riferimento alla dimensione museale statale – valutandone il funzionamento e le modalità attraverso cui viene espletato il servizio di fruizione dei beni culturali di cui si fanno custodi.

Nel primo capitolo, si ricostruirà il contesto di riferimento, inquadrando la nozione di «cultura» e la sua affermazione come diritto fondamentale, in quanto tutelato da previsioni di rango primario, non soltanto nell'ambito dei singoli ordinamenti nazionali, ma anche nella dimensione sovranazionale e internazionale. Successivamente, si darà conto del dibattito originato intorno all'interpretazione dell'articolo 9 della Costituzione, posto a fondamento della disciplina in materia; nonché del concetto di «bene culturale», percorrendo le linee principali della sua evoluzione, passando per la categoria dei «beni di interesse pubblico», fino a



giungere alle ultime connotazioni che lo vedono portatore di un valore «immateriale economico», connotato al medesimo. Si passerà poi a ricostruire la natura e la portata delle funzioni amministrative operanti nel settore del patrimonio culturale, dando conto del ruolo fondamentale della tutela, ma, allo stesso tempo non trascurando le istanze sempre più accentuate di valorizzazione e fruizione connesse ai beni oggetto della prima. Da ultimo, si cercherà di tratteggiare l'architettura dell'apparato amministrativo operante nel contesto dei beni e delle attività culturali in Italia, confrontandolo con l'esperienza francese e quella britannica, ricostruendone i criteri di assegnazione delle competenze e le attribuzioni, tanto a livello centrale, quanto a livello periferico e locale.

Nel secondo capitolo, si prenderà poi in considerazione il «museo» nella sua 'essenza'. In particolare, al fine di comprenderne il ruolo nel contesto giuridico contemporaneo, si prenderanno le mosse dall'evoluzione della figura, inquadrandolo nella teoria dei beni pubblici, con riferimento alle sue raccolte; si fisseranno le tappe fondamentali del passaggio dallo stato di «irrilevanza» giuridica, alla considerazione dello stesso come «soggetto», sia nel contesto nazionale, che in quello francese ed inglese. Nel dettaglio, soffermandosi sui prodromi dell'autonomia speciale, riconosciuta ai musei nazionali appena poco più di cinque anni fa, si ricorderà il modello previsto per le soprintendenze «speciali», già alla fine degli anni Novanta del secolo scorso. Si passerà poi a descrivere i tipi museali esistenti, procedendo attraverso la loro analisi strutturale, al fine di categorizzare le forme giuridiche assunte dai musei nazionali di rilevante interesse nazionale ad autonomia speciale, compresa quella tipica del museo-fondazione. In particolare, con riferimento alla categoria di museo-ufficio, nell'ottica di evidenziare i mutamenti che hanno interessato i musei statali nazionali, per un confronto in chiave comparata, si prenderà in considerazione il caso del museo universitario di Oxford, quale soggetto tipicamente rappresentativo della struttura organizzativa all'interno della quale è inserito. Ciò al fine di dimostrare come il rapporto di dipendenza ravvisabile in quel contesto, seppure sfumato per via della natura giuridica propria delle istituzioni museali britanniche (*trust*), non sembra più caratterizzare quelle le medesime strutture nazionali pubbliche, almeno non in maniera così preponderante. La maggiore autonomia riconosciuta a queste ultime

ha, infatti, permesso l'instaurazione di nuove dinamiche all'interno rapporto tra il museo e l'Amministrazione di riferimento, oltre che tra il museo ed il territorio, conferendo la giusta rilevanza alla dimensione del 'contesto' nella materia di cui si tratta.

Pertanto, pare altresì opportuno tratteggiare, in breve, le origini e le caratteristiche dei musei appartenenti agli enti territoriali, realtà particolarmente eterogenee e numerose, ma comunque 'spina dorsale' del sistema esistente attorno agli istituti e luoghi della cultura pubblici in Italia.

Nel terzo capitolo, si osserverà poi la dimensione 'interna', cercando di ricostruire i ruoli, le funzioni e i compiti assegnati al medesimo attraverso l'analisi della sua organizzazione e gestione particolare. Preliminarmente, però, sembra opportuno inquadrare la tematica nella più generale (e complessa) disciplina della gestione dei beni e delle attività culturali, in quanto proprio a dette regole è tenuto ad attenersi anche il museo autonomo nel disporre degli strumenti necessari alla realizzazione dei propri obiettivi. Pertanto, sinteticamente, si cercherà di dare conto dei modelli di gestione dei beni e delle attività culturali esistenti (in forma diretta ed indiretta); della natura dell'attività di fruizione museale, ai fini dell'applicabilità della normativa in tema di servizi pubblici; nonché del ruolo che il privato può assumere a supporto del settore culturale in generale, oltre che delle attività svolte dai musei pubblici nazionali. In seguito, saranno delineati i compiti del museo contemporaneo, declinati principalmente in termini di: conservazione, ricerca e comunicazione, esaminandone le rispettive espressioni (tutela; studio; accessibilità). Da ultimo, si analizzerà l'assetto delle responsabilità nel 'governo del museo', esaminando nello specifico le disposizioni contenute all'interno di vari statuti delle istituzioni nazionali ad autonomia speciale, adottati nel corso degli ultimi anni; tenendo conto anche delle criticità sviluppate dall'applicazione a dette istituzioni di un'autonomia gestionale 'imperfetta', prestando particolare attenzione al tema della contabilità e, soprattutto, alla questione del personale.

Nel quarto ed ultimo capitolo, sarà affrontata la dimensione di 'sistema' nella quale i musei nazionali ad autonomia speciale, ma più in generale, tutti i musei presenti sul territorio nazionale, possono aspirare ad essere inseriti; esaminando la validità della logica di 'rete' come modello di *governance* applicabile nell'ambito dei

rapporti tra soggetti autonomi, distanti e potenzialmente in conflitto tra loro, benché tutti preordinati al raggiungimento di obiettivi comuni. Si esamineranno, in tale contesto, le esperienze dei sistemi museali già a regime, da molti anni, in altri Paesi europei, in particolare in Francia e nel Regno Unito, delineare le caratteristiche fondamentali delle due tipologie di modelli di accreditamento, in generale, esistenti, ossia quella ‘accentrata’ (tipica del modello francese) e quella ‘decentrata’ (propria di quello inglese). Ciò anche e soprattutto al fine di contestualizzare la scelta del legislatore italiano nel predisporre il Sistema museale nazionale, attivato nel febbraio scorso. Senza però tralasciare di rilevare come l’impiego di modelli di organizzazione a rete non rappresenti propriamente una novità in Italia, non solo in ambito museale (a livello locale, ma soprattutto in ambiti nei quali alla Repubblica è rimesso il compito di soddisfare bisogni e di tutelare posizioni giuridiche riconducibili a diritti costituzionalmente protetti, come per esempio in quello dell’istruzione e della sanità.

## **CAPITOLO I - PATRIMONIO, BENI E CULTURA: IL CONTESTO DI RIFERIMENTO**

SOMMARIO: 1. Sull'affermazione della cultura come diritto fondamentale. – 2. La dimensione culturale nell'ordinamento nazionale. – 2.1. Il dibattito interpretativo intorno all'articolo 9 della Costituzione. – 2.2. Il concetto di «bene culturale» nella dottrina giuridica italiana. – 2.2.1. La teoria dei «beni di interesse storico-artistico» e la tutela del patrimonio culturale come limite al diritto di proprietà. – 2.2.2. L'elaborazione della nozione di «bene culturale» e la sua natura di «bene comune». – 2.2.3. L'apertura della categoria e l'«immaterialità economica» del bene culturale. – 3. La dimensione degli interessi e le funzioni pubbliche nel settore del patrimonio culturale. – 3.1. Fondamento e ruolo dell'esigenza di tutelare. – 3.1.1. La valenza della nozione di «tutela» nel contesto giuridico nazionale. – 3.1.1.1. Conservazione e protezione come attività di tutela giuridica del patrimonio culturale: la questione del restauro e la tematica del prestito di opere d'arte a fini espositivi. – 3.2. La funzione di valorizzazione: nozione e inquadramento nel contesto giuridico nazionale. – 3.2.1. Il significato e l'incidenza della valorizzazione dei beni culturali nella dimensione economica. – 4. Il ruolo, i compiti e l'organizzazione dell'Amministrazione della Cultura. – 4.1. L'assetto delle competenze tra norma fondamentale e legge ordinaria alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale. – 4.2. Beni, attività e cultura: le attribuzioni del Ministero. – 4.3.1. Amministrazione e territori: il livello periferico e quello locale.

### **1. Sull'affermazione della cultura come diritto fondamentale**

Il concetto di «cultura» non è in sé giuridicizzato, né giuridicizzabile attraverso una norma che ne fissi il contenuto in maniera stabile e univoca. Il termine possiede, infatti, una valenza talmente ampia e mutevole da non poter essere descritta in via definitiva dalla legge. La nozione di «cultura» potrebbe dirsi, quindi, una nozione 'volatile', dall'alto tasso di ambiguità<sup>1</sup>.

Pertanto, così come in ogni altra materia in cui siano coinvolte nozioni non propriamente scientifiche, un certo grado di 'vaghezza' nelle relative norme

---

<sup>1</sup> Sul concetto di «cultura» con riferimento all'ordinamento italiano, in particolare nella dimensione costituzionale, si v. AINIS M., *Cultura e politica. Il modello costituzionale*, Padova, Cedam, 1991.

giuridiche è inevitabile e quasi endemico. Proprio perché appare difficile trasporre sul piano del diritto concetti di per sé sfuggenti, ontologicamente poco definiti ed esposti ai mutamenti del sentire sociale, come nel caso di specie.

Nel considerare cosa possa rappresentare la «cultura» sul piano giuridico, occorre allora attingere alle scienze sociali, come l'antropologia, che nello studio della società e del suo sviluppo può, essere d'aiuto nel chiarire le incertezze sollevate.

Sul concetto di «cultura» l'antropologia contemporanea propende per un'interpretazione estensiva, identificando la stessa con l'«eredità sociale» (*social heritage*) di un popolo, cioè come «quel patrimonio di conoscenze e di valori che ogni generazione umana trasmette alla posterità»<sup>2</sup>. La nozione tiene, quindi, insieme tutte le manifestazioni dell'uomo che siano frutto di un rapporto molto stretto tra l'individuo stesso e la società alla quale prende parte.

Di qui l'interrogativo sull'esistenza di un 'diritto alla cultura', sulle modalità in cui possa essere declinato, sul ruolo delle istituzioni e dei singoli in ambito culturale.

L'esistenza del riconoscimento di un 'diritto alla cultura' è presente in ambito internazionale sin dalla fine degli anni Sessanta del secolo scorso e si concretizza nella tutela di un diritto alla «vita culturale» in favore di ciascuno; nella garanzia della partecipazione, in favore dei singoli, alla «vita culturale»; oltre che nel diritto di «godere dei benefici del progresso scientifico e delle sue applicazioni» e «di cercare, ricevere e diffondere informazioni e idee di ogni genere», comprese quelle «in forma artistica»<sup>3</sup>.

In questo senso, alla «cultura» non si attribuisce solo un 'aulico' significato, quale quello elaborato in campo antropologico, ma anche un'accezione 'concreta', quasi

---

<sup>2</sup> Così MALINOWSKI B., «Culture», ad vocem, in *Encyclopedia of the Social Sciences*, New York, 1931, vol. IV, 621-645, tradotta in italiano da P. Rossi (a cura di), *Il concetto di cultura. I fondamenti teorici della scienza antropologica*, Torino, 1979, 135-192. In particolare, sulla nozione di «cultura» e sulla sua lettura antropologica, con espresso riferimento ai beni culturali, si v. TOSCO C., *I beni culturali. Storia, tutela e valorizzazione*, Bologna, Il Mulino, 2014.

<sup>3</sup> Il riferimento è agli artt. 15 e 27 della Convenzione o Patto internazionale sui diritti civili e politici, adottato dalle Nazioni Unite nel 1966, in vigore dal marzo 1976. Sul rapporto tra cultura e diritti in ambito internazionale, si v. FUMAGALLI MERAVIGLIA M., *La valorizzazione del patrimonio culturale nel diritto internazionale*, in Degrassi L. (a cura di), *Cultura e istituzioni. La valorizzazione dei beni culturali negli ordinamenti giuridici*, Milano, Giuffrè, 2008, 23 ss.

‘quotidiana’, grazie alla quale è ricompreso nella nozione ogni prodotto e manifestazione della creatività umana<sup>4</sup>.

La «cultura» si afferma poi quale «elemento fondamentale della convivenza democratica, base dei diritti umani» nell’ordinamento sovranazionale europeo. È ben visibile nella previsione secondo cui «l’Unione contribuisce al pieno sviluppo delle culture degli Stati membri nel rispetto delle loro diversità nazionali e regionali, evidenziando nel contempo il retaggio culturale comune»<sup>5</sup>.

Anche se l’azione delle istituzioni comunitarie è essenzialmente intesa ad «incoraggiare» e ad «appoggiare» gli Stati membri nelle azioni intraprese in ambito culturale, e non prevede la sostanziale elaborazione di una politica culturale incisiva, rimessa alle sovranità nazionali, l’approccio che le stesse manifestano nel settore è mutato rispetto al passato. Con la previsione di un apposito titolo dedicato nell’ambito del Trattato sul Funzionamento, la cultura assurge ad «‘interesse pubblico comunitario di rango primario’» e, pertanto, è oggetto di interventi mirati «al miglioramento della conoscenza della diffusione della cultura e della storia dei popoli europei; alla conservazione e alla salvaguardia del patrimonio culturale di importanza europea; agli scambi culturali non commerciali; alla creazione artistica e letteraria»<sup>6</sup>, in un’ottica di apertura verso la ricerca di una generale linea di politica e di sviluppo comune<sup>7</sup>.

Sebbene i richiami appena citati siano utili, comprendere il senso assegnato alla nozione di «cultura» in ambito giuridico, l’esistenza di un ‘diritto’ alla stessa resta, in ogni caso, una questione piuttosto complessa.

Infatti, diversi sono gli approcci dei legislatori nazionali; diversa è la declinazione della dimensione culturale nelle esperienze dei singoli ordinamenti. Se, da un lato,

---

<sup>4</sup> «not only “high” culture but also more mass phenomena such as commercial television and radio, the popular press, contemporary and folk music, handicrafts and organised sports», così O’KEEFE R., *The “Right to Take Part in Cultural Life” Under Article 15 of the ICESCR*, in *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 47, Issue 4, October 1998, 905-923, qui 905. Più di recente, sul ‘diritto di partecipare alla vita culturale’, in ottica comparata, si v. ROMAINVILLE C., *Le droit de participer à la vie culturelle en droit constitutionnel comparé*, in *Annuaire international de justice constitutionnelle*, 2014, 597-595.

<sup>5</sup> Cfr. art. 167, par. 1, TFUE.

<sup>6</sup> Cfr. art. 167, par. 2, TFUE.

<sup>7</sup> Sul concetto di cultura e politiche culturali nell’ambito dell’ordinamento europeo, si v. ACCETTURA B., *Valorizzazione del patrimonio culturale e nuovi modelli per lo sviluppo dei territori*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2015, 26 ss.

la Costituzione francese del 1946, inserisce nel Preambolo e tra i «droits-créances»<sup>8</sup>, insieme all'istruzione, alla formazione professionale, la parità di accesso alla cultura, qualificandola così come «diritto»<sup>9</sup>; dall'altro, la natura stessa dell'ordinamento giuridico britannico, fondato sulla *parliamentary sovereignty* e sull'assenza di un testo costituzionale scritto, non vede tendenzialmente limiti legislativi prefissati alla possibilità del Parlamento stesso di poter disporre a garanzia della «cultura», secondo le necessità concrete<sup>10</sup>.

Il dibattito sull'esistenza di un «diritto alla cultura» o «della cultura», in particolare, è elemento caratteristico della riflessione dottrinale francese dal secolo scorso in poi, laddove per «diritto della cultura» si intende quell'insieme di regole riguardanti le attività culturali pubbliche e quelle private, così come i rapporti delle medesime tra di loro, nonché le statuizioni giurisprudenziali e le riflessioni dottrinali sul tema<sup>11</sup>.

La posizione del Regno Unito, in materia di diritti connessi alla cultura e, più in generale, di diritti fondamentali, costituzionalmente garantiti, rispecchia l'approccio dimostrato dall'ordinamento in questione nei confronti della disciplina di rango costituzionale complessivamente considerata. È ferma cioè la convinzione secondo la quale «our constitution is not validated by how far it measures up to an abstract system of ideals. Rather it derives its legitimacy from the way it has evolved

---

<sup>8</sup> Sul tema del 'diritto alla cultura' nel novero dei diritti costituzionalmente garantiti in Francia, si veda GAY L., *Les droits-créances constitutionnels*, Thèses Aix-en-Provence, 2001, 16, oggi in, ID., *Les «droits-créances» constitutionnels*, Bruylant, 2007. Inoltre, più diffusamente, sull'esistenza di un diritto alla cultura e sul concetto associato ad esso, si v. ROMAINVILLE C., *Le droit à la culture, une réalité juridique. Le régime juridique de droit de participer à la vie culturelle et droit constitutionnel et en droit international*, Bruylant, 2014, 55 ss.

<sup>9</sup> Cfr. il Preambolo della Costituzione del 1946, art. 13, che recita: « La Nation garantit l'égal accès de l'enfant e de l'adulte à l'instruction, à la formation professionnelle et à la culture. L'organisation de l'enseignement public gratuit et laïque à tous les degrés est un devoir de l'État »

<sup>10</sup> Sebbene è opportuno ricordare che lo *Human Rights Act* si pone, in ogni caso, come 'parametro interposto' di costituzionalità delle disposizioni normative emanate con riferimento a determinati diritti civili, politici e sociali garantiti a livello sovranazionale. In ogni caso, il riferimento è alla dottrina costituzionale inglese, in particolare al pensiero di DICEY A.V., *Introduction to the Study of the Law of the Constitution* (1885), 10th ed., E.C.S. Wade, 1959, 39 ss. Per una ricostruzione del pensiero di Dicey, si v. CASSESE S., *Albert Venn Dicey e il diritto amministrativo*, in *Quaderni fiorentini*, 19/1990. In generale, sui principi costituzionali dell'ordinamento britannico, si vedano, tra gli altri, WADE C., FORSYTH W., *Administrative Law*, Oxford University Press, decima ed., 2014; BARNETT H., *Constitutional and Administrative Law*, terza ed., Routledge Cavendish, 2000, 209 ss.

<sup>11</sup> In particolare, si v. RIOU A., EDELMAN B., *Le droit de la culture e le droit à la culture*, Paris, Dalloz, 1993, 133 ss.; più specificamente sul «diritto alla cultura», cfr. ROMAINVILLE C., *Le droit à la culture, une réalité juridique*, op. cit., 59 ss.

over time, tested by event and circumstance, meeting the needs and aspirations of the people it serves, deriving from an organic mix of common law, statute and conventions»<sup>12</sup>.

Il riferimento alla «cultura» nel nostro ordinamento assume rilevanza costituzionale grazie all'articolo 9, nel quale, al primo comma, è esplicitamente indicato quale uno dei compiti fondamentali della Repubblica la promozione del «lo sviluppo della cultura e della ricerca scientifica»<sup>13</sup>.

Tuttavia, nell'osservare il ruolo che il legislatore attribuisce alla dimensione culturale, non si può fare a meno di notare come l'elemento primariamente considerato non sia il 'fattore culturale' in senso ampio, cioè come «patrimonio di conoscenze e valori» o qualsiasi prodotto o manifestazione della creatività umana, sia esso materiale o immateriale, bensì il «bene» nella sua «coseità» e in quanto «testimonianza (materiale) avente valore di civiltà»<sup>14</sup>.

Sulla valenza culturale del «bene», sul suo valore intrinsecamente pubblico e, di conseguenza, sulle necessità di tutela connesse al medesimo, si incentra, tradizionalmente, tutta la disciplina normativa italiana in materia di «cultura». Gli strumenti sono quelli mutuati dalla logica proprietaria di stampo civilistico, benché illuminati dalla funzione pubblica: vincoli d'uso e di destinazione, autorizzazioni, espropriazione<sup>15</sup>.

Il rilievo giuridico della «cultura» come «attività» appare solo di recente. In particolare, con l'emersione della funzione di valorizzazione, qualificata come

---

<sup>12</sup> È quanto si legge nell'Introduzione al *Green Paper «Rights and Responsibilities: developing our constitutional framework»*, 7, xxii, presentato in Parlamento nel marzo 2009.

<sup>13</sup> Nel fare riferimento a «La Repubblica», si considera pertanto lo Stato-ordinamento, in tutte le sue articolazioni, così come individuate nell'art. 114 Cost. In questo la Costituzione innova rispetto alle previsioni precedenti, laddove il soggetto competente in materia si riduceva allo Stato, che della Repubblica è solo un componente. Sul termine «Repubblica» e la sua valenza nell'ambito della disposizione, cfr. MERUSI F., *Articolo 9*, in *Commentario alla Costituzione. Principi fondamentali* (a cura di C. Branca), Bologna, 1975, 434 ss, qui 438 ss

<sup>14</sup> Sulla definizione di «testimonianza avente valore di civiltà», nel contesto nazionale, il riferimento è agli atti della Commissione Franceschini, nello stilare la definizione di «bene culturale», cfr. *Per la salvaguardia dei beni culturali in Italia. Atti e documenti della Commissione d'indagine per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, archeologico, artistico e del paesaggio*, Roma, Colombo, 1967. Sul tema si vedano anche SANTORO PASSARELLI F., *I beni della cultura secondo la Costituzione*, in AA.VV. (a cura di), *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente*, Firenze, Vallecchi, 1969; GRECO N., *Stato di cultura e beni culturali*, Bologna, Il Mulino, 1981.

<sup>15</sup> Cfr. ROLLA G., *Beni culturali e funzione sociale*, in *Scritti in onore di Massimo Severo Giannini*, 1988.



«chimera»<sup>16</sup> per aver inevitabilmente esteso la prospettiva d'osservazione della dimensione culturale in Italia, fino a rendere la disciplina sui «beni» solo uno dei fattori che contribuiscono allo sviluppo culturale della Nazione.

Pertanto, sembra opportuno ripercorrere, benché nelle sue tappe fondamentali, il percorso che ha caratterizzato lo spostamento dell'attenzione dai «beni» alle «attività» in tale campo, mettendo in evidenza le differenze tra l'approccio nazionale e quello adottato in altri Paesi europei, senza mancare di considerare le problematiche che ancora restano aperte in materia.

---

<sup>16</sup> Cfr. CASINI L., *Ereditare il futuro. Dilemmi sul patrimonio culturale*, Bologna, Il Mulino, 2016, 23 ss.

## 2. La dimensione culturale nell'ordinamento nazionale

Nell'ambito dell'analisi dell'approccio e della rilevanza assunta dalla «cultura» in Italia, due sono i presupposti dai quali non è possibile prescindere nella trattazione della tematica.

Il primo, è quello che vede la regola di diritto in materia tradizionalmente orientata alla disciplina della «cosa», in particolare della «cosa d'arte», a cui si aggiunge la «bellezza naturale», secondo un approccio marcatamente estetizzante, per il quale ciò che viene riconosciuto di pregio artistico – sia dal punto di vista umano, che da quello naturale – è meritevole di tutela da parte dell'ordinamento<sup>17</sup>.

Il secondo, di conseguenza, è quello che individua nella protezione, conservazione e tutela del supporto materiale, o della «bellezza» di natura, l'interesse pubblico al quale le istituzioni sono chiamate a rispondere<sup>18</sup>.

Sebbene la necessità di preservare delle «cose», siano esse mobili o immobili, sia connaturata alle origini della legislazione in materia culturale anche in altre esperienze europee, in queste ultime il bisogno di ampliare il raggio d'azione dell'autorità pubblica, dalla mera dimensione «statica» dei beni a quella «dinamica» delle attività, inizia a manifestarsi sensibilmente prima rispetto a quanto non avvenga nel nostro Paese.

L'emersione di politiche volte a dare risalto al valore della «cultura» in senso ampio si manifesta, da un lato, in Francia a partire dalla fine degli anni Cinquanta, con l'affermazione del canone di «*démocratisation culturelle*», supportato dal principio costituzionale della «parità di accesso» alla cultura, volto a scardinare l'approccio elitario fino ad allora dominante (salvo le esperienze di alcuni musei nazionali, come il Louvre)<sup>19</sup>; dall'altro, nel Regno Unito, attraverso le strategie di

---

<sup>17</sup> Sulla nozione di «cosa d'arte», per tutti, si v. PIVA G., *Cose d'arte*, ad vocem, in *Enc. dir.*, vol. X, Milano, Giuffrè, 1962; mentre sul tema delle «bellezze naturali», per una ricostruzione sintetica della nozione e della legislazione, si v. ALIBRANDI T. e FERRI P., *I beni culturali e ambientali*, III ed., Giuffrè, Milano, 1996.

<sup>18</sup> Sulle origini della normativa in materia di tutela di «beni culturali», anche prima della nascita dello Stato nazionale, si v. EMILIANI A., *Leggi, bandi e provvedimenti per la tutela dei beni artistici e culturali negli antichi stati italiani 1571-1860*, Polistampa, 2015; SPERONI M., *La tutela dei beni culturali negli Stati preunitari*, I, *L'età delle riforme*, Milano, Giuffrè, 1988.

<sup>19</sup> «La question de la démocratisation de la culture est bien le principal fondement qui justifie, depuis l'aube des années 1960, la mise en œuvre d'une politique publique de la culture en France», così POIRRIER P., *Démocratie et culture. L'évolution du référentiel des politiques culturelles en France, 1959-*

«cultural empowerment» e la previsione di accesso gratuito generalizzato alle istituzioni e ai luoghi della cultura nazionali, introdotta a partire dagli anni Duemila<sup>20</sup>.

Il legislatore italiano non riesce ad intercettare, se non in tempi relativamente recenti, istanze di promozione culturale diverse rispetto a quelle fondate sulla tutela del patrimonio culturale. In parte perché l'interpretazione del testo costituzionale è stata orientata, per lungo tempo, alla prevalenza della disposizione su «la tutela del patrimonio storico e artistico della Nazione» (articolo 9, secondo comma), su quella relativa a «la promozione dello sviluppo della cultura» (articolo 9, primo comma)<sup>21</sup>. In parte a causa dell'impostazione della legislazione di settore che per tutto il secolo scorso rimane ancorata alla tutela delle «cose d'interesse artistico o storico» e delle «bellezze naturali», secondo le disposizioni delle leggi n. 1089 e n. 1497 del 1939 (c.d. leggi Bottai). Risale, infatti, solo al 2004 l'emanazione del Codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs. 42/2004), tutt'ora in vigore<sup>22</sup>. Anche in questo caso, tuttavia, il legislatore non si discosta dal contesto dei «beni», neanche nella rubrica della legge, così come, si avrà modo di notare, accadrà anche per la denominazione della struttura organizzativa dell'Amministrazione di settore<sup>23</sup>.

Ancora, sull'impostazione legislativa ed amministrativa italiana ha poi inciso profondamente l'elaborazione della dottrina del «bene culturale», inteso come bene «pubblico», «di fruizione» e «immateriale»<sup>24</sup>. Se, da un lato, questa ha avuto il pregio di condurre al superamento della teoria secondo la quale la categoria del «bene culturale» era identificata in ragione della limitazione che il valore intrinseco del

---

2004, in A. Bleton-Ruget e J.-P. Sylvestre (a cura di), *La démocratie, patrimoine et projet*, Eud, 2006, 105-129. Per una disamina delle politiche culturali in Francia, si v. MOULINIER P., *Les politiques de la culture en France*, VII ed., Paris, PUF, 2016.

<sup>20</sup> Per una prima valutazione sull'impatto della politica di accesso gratuito ai musei nazionali nel Regno Unito, si veda l'analisi MARTIN A., *The Impact of Free Entry to Museums*, MORI, marzo 2003, disponibile su <http://www.culturehive.co.uk/wp-content/uploads/2013/04/Impact-of-free-entry-to-museums-MORI.pdf>.

<sup>21</sup> Cfr. par. 2.1.

<sup>22</sup> Precedentemente, va ricordata la sistematizzazione operata dal d.lgs. 490/1999 (Testo Unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali), che opera integra però, in realtà, una mera raccolta, seppure organica, della legislazione preesistente in materia di beni culturali.

<sup>23</sup> Cfr. par. 4 e 4.2.

<sup>24</sup> Il riferimento è alla nozione di «bene culturale» elaborata in modo compiuto da GIANNINI M.S., *I beni culturali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 1976, 3 ss.

bene causava sul diritto di proprietà vantato dal titolare sullo stesso; dall'altro, sulla sostanziale «pubblicità» del bene qualificato come «culturale» si è costruito l'assunto per cui l'unico soggetto deputato alla cura del medesimo potesse essere individuato non solo nella Repubblica, ma più precisamente nello Stato, in tutte le sue varie articolazioni. Considerazione che ha condotto alla costruzione di una macchina burocratica dalle sembianze quasi 'pachidermiche', di cui tutt'ora se ne individuano i tratti<sup>25</sup>.

Saranno esaminate, pertanto, più dettagliatamente alcune delle ragioni del 'ritardo' italiano nel considerare la «cultura» in sé come un diritto dai plurimi significati, tenendo anche presente che proprio su queste basi si sviluppano le funzioni pubbliche di tutela e di valorizzazione, nonché si costruisce l'apparato organizzativo pubblico deputato ad espletarle<sup>26</sup>.

## **2.1. Il dibattito interpretativo intorno all'articolo 9 della Costituzione**

Se si osservano i lavori preparatori alla redazione del testo dell'articolo 9 della Costituzione si intravede il rilievo assegnato ai singoli termini, oltre che la soluzione compromissoria a cui si giunse in sede assembleare<sup>27</sup>.

Il compromesso si realizza, in primis, sulla collocazione, anzi sullo stesso inserimento, della norma in esame in Costituzione. Le opposizioni all'enunciato di cui all'allora articolo 29 del Progetto erano fondate tanto sull'inutilità in sé della previsione – data l'esistenza di «leggi speciali assai specifiche e concrete» a tutela dei medesimi beni – quanto sulla qualificazione della stessa come una serie di

---

<sup>25</sup> Cfr. par. 4.

<sup>26</sup> Cfr. par. 3 e 4.

<sup>27</sup> Per una ricostruzione del dibattito e una sintesi dello stesso, si v. il celebre commento di MERUSI F., *Articolo 9*, op. cit., 434 ss. Per un'analisi dell'interpretazione della disposizione costituzionale, si v. tra gli altri MARINI F.S., *Profili costituzionali della tutela dei beni culturali*, in *Nuova Rassegna*, 1999; ID., *Lo statuto costituzionale dei beni culturali*, Milano, 2002; CARTEI G.F., *La disciplina del paesaggio tra conservazione e fruizione programmata*, Torino, 1995, 2 ss. Più di recente, per una ricostruzione, in chiave critica, dell'intera discussione in sede costituente, si v. MONTANARI T., *Costituzione italiana: articolo 9*, Carocci, 2018.

«inutili definizioni astratte» tali da non meritare una posizione prioritaria nell'architettura del testo costituzionale<sup>28</sup>.

Alle posizioni riportate in seno all'Assemblea costituente è seguito un filone dottrinale di eco critico, che si collocava sul medesimo piano: a coloro che ritenevano l'articolo 9 una norma superflua, si aggiungevano quelli che, pur ravvisandone una qualche utilità, consideravano «stonata» la sua collocazione, ritenendo la disposizione una norma di dettaglio e non di principio<sup>29</sup>.

Nonostante le opposizioni riportate, era ben chiara la necessità di inserire nella Carta i valori fondamentali in materia di «cultura» e di «patrimonio culturale nazionale», quest'ultimo sia specificato nella dimensione storico-artistica, sia calato nella realtà del paesaggio. Una necessità che si è concretizzata, in particolare, esplicitamente in termini di tutela (e non anche di valorizzazione) in ragione della tradizione storico-legislativa nazionale, riconducibile alla disciplina emanata nel settore sin dall'inizio del Novecento<sup>30</sup>.

Detto rilievo è alla base anche dell'attenzione maggiormente prestata al secondo comma dell'articolo, a tutto svantaggio della carica di principio espressa dal primo. «L'accentuazione di interesse sul secondo comma non è però dovuta tanto alla maggiore attualità e gravità dei problemi legati all'ecologia e alla disgregazione del patrimonio storico artistico nazionale [...], quanto ad un motivo di natura giuridica. Il contenuto del principio generale affermato nel I comma dell'art. in esame è, infatti, quasi interamente esplicitato nei successivi artt. 33 e 34»<sup>31</sup>.

---

<sup>28</sup> In questi termini si sono espressi in seno all'Assemblea costituente, rispettivamente, l'On. Clerici (seduta del 30 aprile 1947) e V. E. Orlando (seduta del 23 aprile 1947), si v. *Atti dell'Assemblea Costituente*, in *Discussioni*, Roma, 1970, II, p. 1324.

<sup>29</sup> Per una ricostruzione dettagliata del dibattito, per tutti, si v. MERUSI F., *Articolo 9*, in *Commentario alla Costituzione. Principi fondamentali* (a cura di C. Branca), Bologna, 1975, 434 ss.

<sup>30</sup> Risalgono effettivamente (quantomeno) ad inizio Novecento le prime leggi dello Stato italiano sulla tutela delle «cose d'arte» e delle «bellezze naturali». Il riferimento è senz'altro alla legge Croce del 1902 e alla legge Nasi 1909; oltre che alla legge 1 giugno 1939, n. 1089 sulla «Tutela delle cose di interesse artistico o storico» e alla legge 29 giugno 1939, n. 1497 sulla «Protezione delle bellezze naturali», c.d. leggi Bottai. Per un quadro sul regime precedente, il riferimento è al pensiero di GRISOLIA M., *La tutela delle cose d'arte*, Roma, 1952 e di CANTUCCI M., *La tutela giuridica delle cose d'interesse artistico o storico*, Padova, 1953. Per una ricostruzione della disciplina degli anni Trenta, vigente fino all'entrata in vigore del Codice dei Beni culturali e del Paesaggio (d.lgs. 142/2004), si v. ALIBRANDI T., FERRI P., *I beni culturali e ambientali*, III ed., Milano, Giuffrè, 1996.

<sup>31</sup> Così MERUSI F., *Articolo 9*, cit., 434 ss, qui 434-435. Infatti, la maggior parte dei commenti e delle analisi sul testo costituzionale si sono soffermate sull'esegesi del secondo comma. Di conseguenza, si avvertiva la necessità di riempire la disposizione nel significato, mediante una lettura sistematica e combinata della stessa con gli articoli 33 e 34 (rispettivamente relativi alla

Un riferimento, quello evidenziato da Fabio Merusi, che ha contribuito ad affermare la priorità effettivamente riservata alla tutela sul piano ‘materiale’ da parte dell’ordinamento nazionale. Una posizione di prevalenza che è stata messa in discussione con difficoltà, ma in ogni caso rivisitata ormai da tempo, a seguito dell’affermazione di una lettura in chiave unitaria e «circolare» dell’intero articolo 9<sup>32</sup>.

Un’interpretazione che ha avuto, al contempo, sia l’effetto di generare un rapporto di continenza tra il primo ed il secondo comma, che di contribuire al superamento della logica ‘statica’ e di mera conservazione nei confronti del patrimonio culturale, tipica delle leggi del 1939<sup>33</sup>.

Leggi che, peraltro, sono rimaste in vigore fino all’emanazione del Testo Unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali (d.lgs. 490/1999), ma, effettivamente, fino all’emanazione del Codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs. 42/2004 – c.d. Codice).

Nella nomenclatura del Codice resta comunque il riferimento ai «beni», piuttosto che al «patrimonio» - come invece accaduto in Francia per l’adozione del coevo *Code du Patrimoine*<sup>34</sup> - e come pure evocato dal testo costituzionale all’articolo 9, secondo comma. Tuttavia, proprio a quest’ultima disposizione rimanda l’articolo 2 del Codice, conferendo una nuova unità alla disciplina, fino ad allora costruita sulle singole categorie di beni da sottoporre a tutela<sup>35</sup>.

---

tutela della salute come diritto fondamentale dell’individuo e alla libertà dell’arte, della scienza e del loro insegnamento).

<sup>32</sup> Sull’idea della ‘circolarità’ nell’interpretazione della disposizione costituzionale, CASSESE S., *I beni culturali: dalla tutela alla valorizzazione*, in *Gior. dir. amm.*, 1998, 673 ss.; un concetto ripreso poi, tra gli altri, da AINIS M., *Cultura e politica. Il modello costituzionale*, op. cit.; FIORILLO M., *Le attività culturali*, in *L’ordinamento della cultura* (a cura di M. Ainis e M. Fiorillo), Milano, Giuffrè, 2003, 171 ss. e da CECCHETTI M., *Art. 9*, in *La Costituzione italiana. Principi fondamentali. Diritti e doveri dei cittadini* (a cura di R. Bifulco – A. Celotto – M. Olivetti), Torino, 2007, 217 ss.

<sup>33</sup> Sulla crisi della legislazione del 1939, si v., MERUSI F., *Articolo 9*, op. cit., 443; GIANNINI M.S., GIANNINI M.S., *Uomini, leggi e beni culturali*, 1971, ora in *Scritti*, 1988, 283 ss.

<sup>34</sup> *Ordonnance* no. 2004-178 del 20 febbraio 2004.

<sup>35</sup> Nonostante l’approccio classificatorio e tendente alla «elencazione», la definizione di cui all’articolo 2 citato opera di fatto una *reductio ad unitatem* dei beni in oggetto, la quale può essere identificata nel riferimento all’interesse culturale di cui gli stessi devono farsi portatori per essere considerati beni culturali *tout court*, cfr. CAPUTI JAMBRENGHI V., *Commento all’articolo 2*, in *Commentario al codice dei beni culturali e del paesaggio*, a cura di Angiuli e Caputi Jambrenghi, Torino, 2005, 38; CAMMELLI M., *Introduzione*, in *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, a cura di M. Cammelli, Bologna, 2004, 34.

Con l'emanazione del Codice, inoltre, viene data dignità giuridica alla funzione di valorizzazione, fino ad allora ricompresa nella tutela, e rispetto alla quale emerge la considerazione di attività ritenute culturali e oggetto di disciplina, in particolare per quel che riguarda la loro gestione<sup>36</sup>. Alla promozione delle attività culturali come obiettivo della valorizzazione si associa poi la necessità di garantire un adeguato livello di fruizione del patrimonio culturale, quale servizio che l'Amministrazione, nel suo complesso, è tenuta ad erogare al cittadino<sup>37</sup>.

Sulle riflessioni circa le aree e le tematiche introdotte dal Codice, anche grazie all'accrescimento del novero degli interessi coinvolti nella materia del patrimonio culturale, saranno dedicate apposite trattazioni<sup>38</sup>. In questa sede, basti ricordare che, a livello normativo, l'ordinamento nazionale resta, a tutti gli effetti, imperniato sulla disciplina «dei beni», rivolgendosi alle attività soltanto come mezzi strumentali alla soddisfazione di interessi legati ai beni stessi.

## 2.2. Il concetto di «bene culturale» nella dottrina giuridica italiana

«Bene culturale è voce di origine dottrinale»<sup>39</sup>, anche se per la verità il sintagma

---

<sup>36</sup> Sull'analisi relativa al contenuto e al significato della nozione di «valorizzazione» e della relativa funzione, si v. par. 3.2. e 3.21.

<sup>37</sup> Cfr. cap. III, par. 3, 4 e 5.

<sup>38</sup> Cfr. par. 3 e 4.

<sup>39</sup> Così CERULLI IRELLI V., *I beni culturali nell'ordinamento italiano vigente*, in M.P. Chiti (a cura di), *Beni culturali e comunità europea*, Milano, Giuffrè, 1994. In argomento si veda anche CASSESE S., *I beni culturali: sviluppi recenti*, ivi.

In generale, tra i contributi fondamentali alla nozione di bene culturale, oltre agli studi già citati e quelli che saranno successivamente richiamati, si segnalano ALIBRANDI T. E FERRI P., *I beni culturali e ambientali*, III ed., Milano, 1996 e IV ed. aggiornata da T. Alibrandi e A. Cenerini, Giuffrè, Milano, 2001; CASSESE S., *I beni culturali da Bottai a Spadolini*, in *L'Amministrazione dello Stato*, Milano, Giuffrè, 1976; CAVALLO B., *La nozione di bene culturale tra mito e realtà: rilettura critica della prima dichiarazione della Commissione Franceschini*, in *Scritti in onore di M.S. Giannini*, Giuffrè, Milano, vol. II, 1988, 113 ss.; AINIS M. E M. FIORILLO, *I beni culturali*, in S. Cassese (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, vol. II: Diritto amministrativo speciale, II ed., Milano, Giuffrè, 2003, 1449-1511; PITRUZZELLA G., *La nozione di bene culturale (artt. 1, 2, 3 e 4 d.lgs. 490/1999)*, in *Aedon*, 1/2000; ALPA G., *I beni culturali nel diritto: problemi e prospettive*, Edizioni Scientifiche Italiane, 2010. Si segnalano inoltre le voci di CANTUCCI M., *Beni culturali e ambientali*, in *Noviss. dig.*, Appendice, vol. I, Torino, 1980, 722 ss.; ALIBRANDI T., *Beni culturali. I) Beni culturali e ambientali*, in *Enc. giur.*, Roma, Treccani, vol. V, 1988; CASINI L., *Beni culturali (dir. amm.)*, in *Dizionario di diritto pubblico*, Giuffrè, 2006, 679 ss.

Sulla nozione di bene culturale nell'ordinamento internazionale ed europeo, si v. CASSESE S., *Il frutto della disciplina dei beni culturali*, in *Gior. dir. amm.*, 2012, 781 ss.; CASINI L. (a cura di), *La*

è un neologismo che emerge e si afferma, in primo luogo, nell'ambito della normativa internazionale. Nello specifico, nel testo della Convenzione per la protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato, sottoscritta nel 1954 all'Aja. Nel contesto nazionale, la nozione di «bene culturale» appare per la prima volta all'interno della relazione finale stesa dalla Commissione Franceschini nel 1967, dove si legge che costituisce bene culturale ogni «testimonianza materiale avente valore di civiltà»<sup>40</sup>. La proposta di introdurre la nozione di bene culturale era sostenuta dall'intenzione di ampliare le categorie di beni oggetto di tutela, rispetto a quelle elencate nella normativa degli anni Trenta, allora vigente, mediante l'elaborazione di un concetto che fosse onnicomprensivo e definito, in grado di sostituire «al criterio estetizzante un più esatto criterio storicistico»<sup>41</sup>.

Data l'ampia portata della nozione così descritta, per poterne inquadrare almeno vagamente i contorni, che ad oggi tutt'ora risultano sfuggenti, poiché immaginata come nozione «aperta», vale la pena allora tratteggiare le teorie preesistenti e le evoluzioni successive a cui la medesima è andata incontro.

### **2.2.1. La teoria dei «beni di interesse storico-artistico» e la tutela del patrimonio culturale come «limite» al diritto di proprietà**

Il regime giuridico dei beni culturali affonda le sue radici nel rapporto tra il soggetto, titolare e detentore della «cosa», e la «cosa» stessa, ove questa posseda i requisiti tali da renderla espressione di un interesse pubblico di natura storico-

---

*globalizzazione dei beni culturali*, Bologna, Il Mulino, 2010; CORSO G., *I beni culturali*, in C. Castronovo e S. Mazzamuto (a cura di), *Manuale del diritto privato europeo*, Milano, Giuffrè, vol. II, 103 ss.

<sup>40</sup> La «Commissione d'indagine per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, artistico, archeologico e del paesaggio» (c.d. Commissione Franceschini) viene istituita con l. 310/1964. La relazione finale che emerge dai lavori della stessa è composta da 84 Dichiarazioni, nelle quali vengono avanzate le proposte della Commissione «per la salvezza dei beni culturali». Le prime riguardano i profili generali della materia (da 1 a 21); le altre sono suddivise in quattro grandi categorie: i beni archeologici (22-31), i beni artistici e storici (32-38), i beni ambientali (riguardanti anche i centri storici, 39-49), i beni archivistici (50-53); i beni librari (54-57). Le ultime dichiarazioni si occupano di materia amministrativa e finanziaria. Gli atti, i documenti e gli altri materiali prodotti dalla Commissione sono stati raccolti in tre volumi dal titolo *Per la salvezza dei beni culturali in Italia*, op. cit., 1967.

<sup>41</sup> Così GIANNINI M.S., *I beni culturali*, op. cit., 1976, 14.



artistica.

Pertanto, la dimensione proprietaria del rapporto rappresenta il cardine della disciplina di settore, originariamente tutta improntata alla tutela. Proprio la necessità di salvaguardare l'interesse pubblico individuato su un determinato bene – se in proprietà privata, in particolare – ha rappresentato la base giustificativa delle previsioni fortemente vincolistiche di cui alle leggi del 1939. Si trattava di divieti, inibizioni nell'uso dei beni, sostanzialmente di limiti al pieno ed esclusivo esercizio del diritto dominicale da parte del soggetto titolare.

In questo senso, le disposizioni amministrative di salvaguardia dei beni considerati sono state definite «limitative» del diritto di proprietà privata<sup>42</sup>. In altri termini, la proprietà privata è stata resa compatibile con gli interessi pubblici sociali, laddove sul medesimo bene fossero coesistiti tanto interessi individuali, quanto interessi pubblici. Si tratta della concretizzazione della c.d. «funzione sociale» della proprietà di cui all'articolo 42, secondo comma, della Costituzione<sup>43</sup>.

Un primo inquadramento giuridico delle «cose di interesse artistico» viene dalla ricostruzione effettuata da Giorgio Piva sulle «cose d'arte», in merito alle quali l'autore esplora il significato «valoriale» intrinseco assegnato a tali beni individuandolo nell'«interesse»<sup>44</sup>. Quest'ultimo rappresenta la spia del rapporto «emozionale» tra la cosa e la persona che si pone in relazione con essa. Di qui l'idea che l'oggetto di interesse della comunità non dovrebbe tanto essere individuato nelle cose, ma nei valori di cui le medesime – come oggetti materiali – si fanno portatrici.

Tuttavia, la qualificazione giuridica di quelli che erano classificati come «beni di

---

<sup>42</sup> Sulle «limitazioni amministrative» al diritto di proprietà, si v. ZANOBINI G., *Diritto amministrativo*, IV, Milano, 1958, 191; CANTUCCI M., *La tutela giuridica delle cose di interesse artistico e storico*, Padova, 1953. Sulla ricostruzione delle posizioni degli autori e del contesto precedente all'emersione della nozione di «bene culturale», si veda più diffusamente Così ROLLA G., *Beni culturali e funzione sociale*, in *Scritti in onore di Massimo Severo Giannini*, 1988.

<sup>43</sup> Sulla funzionalizzazione della proprietà privata al pubblico interesse e sui dibattiti dottrinali intorno agli «statuti giuridici» della proprietà, il riferimento è a PUGLIATTI S., *Strumenti tecnico giuridici per la tutela dell'interesse pubblico nella proprietà*, in *La proprietà nel nuovo diritto*, Milano, 1964, 121. Ancora, sulla declinazione di un diritto di proprietà al plurale, si v. ID., *La proprietà e le proprietà*, in *La proprietà nel nuovo diritto*, op. cit., 1964, 159 ss.; GROSSI P., «Un altro modo di possedere». *L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, Milano, Giuffrè, 1977; CERULLI IRELLI V., *Beni culturali, diritti collettivi e proprietà pubblica*, in *Scritti in onore di Massimo Severo Giannini*, I, Milano, 1988, 140 ss.

<sup>44</sup> PIVA G., *Cose d'arte*, ad vocem, in *Enc. dir.*, vol. X, Milano, Giuffrè, 1962.

interesse storico-artistico» non è stata unitaria. Infatti, la loro riconducibilità alle «cose d'arte» e alla dimensione di valore finora ricordata, è stata ben presto messa in discussione da altra dottrina, che li accostava invece ad una più ampia categoria di beni portatori di un pubblico interesse e, come tali, caratterizzata da un'appartenenza funzionale al patrimonio culturale della Nazione.

La c.d. teorica dei «beni di interesse pubblico» deve la sua origine alla ricostruzione di Mario Grisolia, sostenitore della teoria dell'appartenenza funzionale, distinguendo però la circostanza in cui detti beni siano in proprietà pubblica, da quella in cui siano in proprietà privata<sup>45</sup>.

Nel primo caso, dalla stessa appartenenza ad un soggetto pubblico, discenderebbe un vincolo funzionale di destinazione sui beni in questione; nel secondo caso, trattandosi di «appartenenza dominicale non statale», deriverebbe la sottoposizione ad una potestà di tutela nei confronti degli stessi da parte dello Stato, dalla quale deriverebbe comunque una destinazione pubblica di carattere funzionale, benché in via indiretta<sup>46</sup>.

La categoria dei «beni di interesse pubblico» viene successivamente ripresa da Aldo Maria Sandulli, il quale sviluppa le posizioni espresse dalla dottrina precedente, identificando questa classe di beni come un *tertium genus*. Ritiene, infatti, che la categoria non debba essere ricondotta né in quella generale dei beni pubblici, né in quella dei beni privati in rapporto all'appartenenza del bene oggetto di interesse. A suo parere, i «beni di interesse pubblico» si collocano, infatti, a metà strada tra la dimensione pubblica e quella privata, in quanto assolvono sempre in via diretta ad una funzione istituzionale. Per questo devono essere sottoposti ad un regime giuridico speciale, connotato dall'attribuzione all'Amministrazione di veri e

---

<sup>45</sup> Così GRISOLIA M., *La tutela delle cose d'arte*, Milano, 1952. In queste conclusioni emerge forte l'eco dell'impostazione pugliattiana secondo cui un bene è pubblico in quanto appartenente allo Stato e per questo in grado di realizzare in via diretta il pubblico interesse; mentre è privato laddove la titolarità dello stesso appartenga ad un individuo, o comunque ad un soggetto diverso dallo Stato, e per questo in grado di realizzare l'interesse pubblico solo in via indiretta, cfr. PUGLIATTI S., *Beni e cose in senso giuridico*, Milano, 1962, 27.

<sup>46</sup> La teorica esposta da Grisolia viene riassunta efficacemente da GIANNINI M.S., *I beni culturali*, op. cit., 18 ss. La stessa impostazione è stata poi condivisa da altri studiosi, come CANTUCCI M., *Tutela giuridica delle cose di interesse artistico o storico*, op. cit., a cui si deve, in particolare, la ricostruzione della sostanziale identità di regimi tra beni artistici, storici, archivistici e ambientali; PIVA G., *Cose d'arte*, op. cit.; SANDULLI A.M., *Beni pubblici*, ad vocem, in *Enc. dir.*, vol. V, Milano, 1959.

propri poteri *in rem*, a prescindere dalla titolarità di appartenenza del bene<sup>47</sup>.

La teorica dei «beni di interesse pubblico», nelle sue varie declinazioni, è stata però oggetto di numerose critiche e a queste non ha effettivamente saputo resistere.

In particolare, secondo un'interpretazione esistente già all'indomani dell'entrata in vigore della Costituzione, parte della dottrina riteneva che il nesso di strumentalità tra beni portatori di un determinato interesse e fini pubblici non esistesse in via automatica, ma dovesse essere individuato in concreto, sulla base sia della disciplina positiva, sia della funzione esercitata<sup>48</sup>. Si riteneva così insufficiente la ricostruzione della categoria solo in base ad una generica idoneità di detti beni a soddisfare finalità pubbliche. La dottrina successiva ha poi variamente costruito sopra la nozione di «bene di interesse pubblico» di cui si è detto, manipolandola in più modi e portando di fatto ad un abbandono sostanziale della teoria promossa da Grisolia, della quale è rimasta negli anni soltanto la denominazione formale<sup>49</sup>.

È nel quadro teorico appena tracciato che si inserisce la figura del «bene culturale» delineata nel documento redatto all'esito dei lavori della Commissione Franceschini. Emerge qui un superamento della visione ancorata ai regimi proprietari a cui i beni sono ascritti, in favore della costruzione di un concetto unitario e onnicomprensivo dei beni rientranti nella categoria, alla base del quale il collante è riconosciuto nella funzione identitaria ascritta ai medesimi. Unitari sono poi i poteri associati a detta funzione, riconducibili alla tutela e alla valorizzazione; unitario è, del resto, l'interesse a cui fanno riferimento le norme che identificano l'oggetto della pubblica funzione.

Viene così scemando la dicotomia legata all'appartenenza pubblica o privata dei beni, ormai definiti in sostanza 'culturali'.

Infatti, a differenza di altri beni la cui destinazione al pubblico interesse è attuata

---

<sup>47</sup> Così SANDULLI A.M., *Beni pubblici*, op. cit., 279.

<sup>48</sup> Di tale opinione, NIGRO M., *Trasferimento di beni pubblici e successione nella funzione*, in *Giur. cost.*, 1977, I, 300 ss. Del resto, l'inerenza del bene pubblico alla funzione è stata affermata anche dalla Corte costituzionale, in particolare nella sentenza n. 31 del 1959, dove la Corte dichiarava che l'assegnazione alle regioni di beni statali avrebbe dovuto trovare una corrispondenza in relazione alle funzioni pubbliche attribuite.

<sup>49</sup> In particolare, uno degli studi successivi sui beni di interesse pubblico è quello compiuto da PALMA G., *Beni di interesse pubblico e contenuto della proprietà*, Napoli, 1971, il quale identifica i beni di proprietà privata funzionalizzata con i beni di interesse pubblico.

mediante l'apposizione di un vincolo esterno, di natura funzionale e impresso sul diritto di proprietà, quelli qualificati come «beni culturali» sono definiti dal loro proprio valore interno, quindi dalla loro stessa natura.

### **2.2.2. L'elaborazione della nozione di «bene culturale» e la sua natura di «bene comune»**

Sulla convinzione di fondo per cui «se l'appartenenza dei beni culturali può variare, la [loro] funzione è [pur] sempre unica, ed unitarie sono le potestà statali di fondo nelle quali si esprime la sostanza della funzione, ossia le potestà di tutela e valorizzazione» si basa la celebre ricostruzione data da Massimo Severo Giannini nel suo saggio del 1976, dove l'Autore descrive lo status giuridico del «bene culturale» e ne esplicita le caratteristiche<sup>50</sup>.

Nell'esaminare la validità scientifica della qualificazione attribuita, questi sottolinea due connotati caratteristici del bene in questione, enucleandoli nella «pubblicità» e nella «immaterialità». La ricostruzione dell'autore muove dalla considerazione che il concetto di «pubblicità» associato al bene culturale non debba intendersi come descrittivo del regime di appartenenza dello stesso (un bene è culturale solo se in proprietà pubblica), quanto piuttosto nel senso di 'far parte di una dimensione pubblica'<sup>51</sup>. Una considerazione che, in effetti, emerge già dal disposto costituzionale dell'articolo 9 ed è stata altresì chiarita dalla Dichiarazione I della Commissione Franceschini. Da ultimo, in linea con queste previsioni, si pone anche il Codice del 2004, che riprende evidentemente i principi fissati in Costituzione.

In questo senso, Giannini sostiene che «il bene culturale è pubblico non in quanto bene di appartenenza, ma in quanto bene di fruizione»<sup>52</sup>, affermazione dalla quale discendono una serie di implicazioni. Innanzitutto, emerge con chiarezza che il bene culturale, inteso come valore, non può mai essere rimesso alla 'proprietà di

---

<sup>50</sup> Cfr. GIANNINI M.S., *I beni culturali*, op. cit., 21.

<sup>51</sup> Cfr. GIANNINI M.S., ult. cit.

<sup>52</sup> Cfr. GIANNINI M.S., op. cit., 31.

qualcuno?»: è un'entità immateriale che vive insieme alla civiltà di cui si fa testimonianza. Proprio perché non è concepibile che il bene-valore culturale abbia un proprietario, la sua appartenenza non potrà, in ogni caso, essere assegnata allo Stato-amministrazione. Quest'ultimo – in particolare le sue articolazioni che si occupano di beni culturali – non dispone di un uso e godimento esclusivi nei confronti degli stessi, ma ne ha la mera custodia, dal momento che l'accessibilità di detti beni deve sempre essere garantita al «l'universo dei fruitori del bene medesimo»<sup>53</sup>. Affinché ciò sia possibile, il bene deve essere tutelato nella sua integrità fisica. Di qui la costruzione secondo cui la tutela si pone come primo e primario interesse pubblico a cui lo Stato-amministrazione è chiamato a fare fronte in qualità di soggetto servente gli interessi della collettività. In questo senso, la ricostruzione data in ordine al concetto di «pubblicità» ha senz'altro rafforzato l'impulso ad una nuova considerazione del primo comma dell'articolo 9 della Costituzione., nell'ottica di fondamentale architrave dell'ordinamento nazionale. Proprio il concetto di bene culturale quale bene destinato alla fruizione, del resto, rappresenta il primo strumento attraverso cui attuare la promozione dello sviluppo della cultura.

Nel costruire il connotato di «immaterialità», poi, Giannini muove dalla critica al riconoscimento del pregio storico-artistico della cosa quale elemento indicativo e di riconoscimento della categoria eterogenea dei beni in questione. Evidenzia, infatti, che il riferimento non è tanto al 'pregio', quanto all' 'interesse' che detti beni presentano e che, a tutti gli effetti, rappresenta la loro propria qualità comune: un «interesse oggettivo, riferibile a qualsiasi 'entità del mondo esterno' in quanto portatrice di un valore tipico, che nella specie è l'essere testimonianza materiale avente valore di civiltà, ossia, appunto quello che ora può dirsi il 'valore culturale'»<sup>54</sup>.

---

<sup>53</sup> Cfr. GIANNINI M.S., op. ult. cit., 31. Laddove per «gruppo di fruitori» l'A. intende «un gruppo disaggregato e informale di persone fisiche, indeterminate e indeterminabili come universo, ma individuabili in concreto nel tempo presente in elementi o gruppi aggregati particolari che si costituiscono nell'universo, mentre incerte nell'individuazione, ma certe quanto all'esistenza nel tempo futuro».

<sup>54</sup> Cfr. GIANNINI M.S., op. ult. cit., 23-24. A parere dell'A. questo spiega sia perché «qualsiasi entità del mondo esterno, in quanto abbia valore culturale, cada sotto il regime stabilito dalla normativa sui beni culturali»; sia perché «qualsiasi entità del mondo esterno possa acquisire valore culturale e possa perderlo», infatti detto valore «ha delle vicende che potremmo dire interne,

Sul valore tipico e connaturato a ciascun bene di natura culturale, l'autore imposta così il concetto di «immaterialità». Inoltre, giustifica il perché detto bene abbia come suo supporto materiale una «cosa», ma nella sostanza «non si identifichi nella medesima, bensì come [invece] si aggettivi in quel valore culturale inerente alla cosa»<sup>55</sup>, superando la costruzione precedente che individuava, invece, due realtà separate, coesistenti sul medesimo bene-supporto materiale.

Dall'immaterialità teorizzata in detti termini discende poi la famosa qualificazione della nozione di bene culturale come nozione «aperta» e «liminale». Nozione «aperta» perché meramente ricognitiva di un contenuto (quello 'culturale') che viene fornito da teorici di altre discipline, volta per volta, o anche per categorie di oggetti<sup>56</sup>. Nozione «liminale» in quanto si tratta di una nozione alla quale «la normativa giuridica non dà un proprio contenuto, una propria definizione [...], bensì opera mediante rinvio a discipline non giuridiche»<sup>57</sup>. Qualifiche che restano valide ancora oggi e che dimostrano la profonda influenza del pensiero gianniniano nei confronti di tutta la letteratura successiva sul tema.

In virtù della riconducibilità, in ogni caso, dei beni culturali al novero dei beni pubblici, tanto nel senso di cui appena ricordato, quanto ove effettivamente nella titolarità di un soggetto pubblico, la materia di cui si tratta non ha potuto non essere interessata dal tentativo di riforma intrapreso sul finire degli anni Duemila, volto a modificare la disciplina del codice civile proprio relativamente ai beni pubblici<sup>58</sup>.

L'idea era quella di fondare la distinzione non più sull'appartenenza proprietaria,

---

derivanti dal variare del tempo di ciò che si chiama il variare del gusto e delle concezioni», così pp. 23-24. Da ciò consegue che il riconoscimento del valore culturale di un bene non è opera dello Stato, ma della collettività e questo consente di «fondare lo sviluppo della cultura non sugli indirizzi di un élite al potere, ma sul concreto presupposto del libero muoversi e comunicare all'interno di una società non soffocata in una 'identità' imposta dall'esterno, ma realmente aperta a tutti e a ciascuno», così CATTANEO S., *Cultura e patrimonio culturale*, in S. Cattaneo e A. Catelani, *I beni e le attività culturali*, in *Trattato di diritto amministrativo* diretto da Giuseppe Santaniello, vol. XXXIII, Cedam, Padova, 2002, 27 ss.

<sup>55</sup> Cfr. GIANNINI M.S., op. ult. cit., 23-24.

<sup>56</sup> GIANNINI M.S., op. ult. cit., 7.

<sup>57</sup> Così GIANNINI M.S., op. ult. cit., 8. Del resto, osserva l'autore, «il numero delle nozioni giuridicamente liminali è crescente negli ordinamenti contemporanei», dove sempre più si cerca di regolare aree e materie che per natura non attingono alle dinamiche del diritto e le cui nozioni vanno quindi attinte dai relativi settori di appartenenza.

<sup>58</sup> Si tratta della c.d. Commissione sui Beni Pubblici, istituita con il d.m. 21 giugno 2007, e presieduta da Stefano Rodotà, sfociata nel d.d.l. n. 2031, disponibile su <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/217244.pdf>. Più ampiamente sul tema dei beni comuni, si v. RODOTÀ S., *Il diritto di avere diritti*, Laterza, Roma-Bari, 2012.

ma sulle utilità che il singolo bene è in grado di produrre, secondo una logica tipica delle scienze economiche, le quali distinguono tra beni a consumo non rivale (c.d. *public goods*) e beni a consumo rivale; questi ultimi, in ogni caso, devono comunque essere aperti alla fruizione collettiva, in quanto beni non esclusivi<sup>59</sup>.

Tra le categorie enumerate, compare anche quella dei «beni comuni», come quei beni che non rientrano nella specie dei beni pubblici in senso stretto, in quanto considerati beni a «titolarità diffusa», potendo appartenere non solo a persone pubbliche, ma anche a privati. Tra questi vengono annoverati nel disegno di legge, tra gli altri, i beni archeologici, culturali e ambientali, oltre che le zone paesaggistiche tutelate<sup>60</sup>.

Per tali beni era stata prevista una disciplina «particolarmente garantistica», in ragione della situazione critica in cui gli stessi vertono, per scarsità, depauperamento e insufficienza delle garanzie giuridiche. La *ratio* si ravvisava nell'intenzione di «garantirne in ogni caso la fruizione collettiva, da parte di tutti i consociati, compatibilmente con l'esigenza prioritaria della loro preservazione a vantaggio delle generazioni future»<sup>61</sup>. Tuttavia, le previsioni non hanno trovato uno sbocco legislativo, pertanto la questione è rimasta solamente a livello teorico e si è posta soprattutto circa la delimitazione della categoria dei beni comuni<sup>62</sup>.

### **2.2.3. L'apertura della categoria e l'immaterialità economica del bene culturale**

Concepire il bene culturale come bene sostanzialmente «immateriale» ha avuto, in particolare, due incisivi effetti: da un lato, ha ampliato il novero dei beni che

---

<sup>59</sup> Così NIVARRA L., *I beni culturali sullo sfondo del ripensamento dello statuto dei beni pubblici*, op. cit., 64-65. Sulla tematica dei beni comuni e la fruizione collettiva, si v. CERULLI IRELLI V., DE LUCIA L., *Beni comuni e diritti collettivi*, in *Politica del diritto*, marzo 2014, fasc. 1, 3-36; CHRULLI P., *I beni comuni, tra diritti fondamentali, usi collettivi e doveri di solidarietà*, in *giustamm.it*, 2012, n. 5; NIVARRA L., *Alcune riflessioni sul rapporto tra pubblico e comune*, in M.R. Marella (a cura di), *Oltre il pubblico e il privato*, Verona, 2012, 69 ss.; CAPUTI JAMBRENGHI P., *Note minime su beni comuni e funzione amministrativa*, in *giustamm.it*, 2017, n. 3.

<sup>60</sup> Cfr. D.d.l. Atto Senato n. 2031, 6.

<sup>61</sup> Cfr. D.d.l. Atto Senato n. 2031, ult. cit.

<sup>62</sup> Cfr. CERULLI IRELLI V., DE LUCIA L., *Beni comuni e diritti collettivi*, cit., 3 ss.

possono essere ricondotti a tale qualifica, svincolando il concetto da una dimensione materiale necessaria, a cui segue la creazione della categoria dei beni culturali immateriali *tout court*, all'interno dei quali vengono fatte rientrare, tra gli altri, le opere d'ingegno; dall'altro ha permesso l'apertura del settore ad una prospettiva economica.

Per quel che ai fini dell'analisi interessa, occorre soffermarsi in particolare su quest'ultimo profilo. Anche e soprattutto in ragione del fatto che la disciplina giuridica relativa ai beni c.d. immateriali, a differenza di altri, nel nostro Paese non è compresa nella normativa sul patrimonio culturale, così come circoscritta dal Codice. Sebbene siano state sollevate non poche criticità in merito alla lacuna, allo stato non pare (ancora) colmata<sup>63</sup>.

Pertanto, va dato conto del fatto che il valore o interesse culturale della cosa, in effetti, cade pur sempre su un oggetto che è suscettibile di essere considerato bene patrimoniale, anche se poi l'interesse culturale in sé non è interesse di natura patrimoniale. Considerazione che rende lo stesso bene culturale altro rispetto alla cosa-supporto, oggetto anche di diritti patrimoniali<sup>64</sup>. Ne consegue che, quando si fa riferimento alla dimensione economica, o al c.d. «immateriale economico», nei confronti del bene culturale, non si intende alludere al suo potenziale valore di scambio.

Al contrario, si tratta di riconoscere ulteriori potenzialità alla categoria dei beni in questione, che non siano limitate alla capacità simbolica ed evocativa di un substrato culturale ed identitario comune, ma che dimostrino utilità 'altre', espressive di un 'valore' anche economico, idonee per l'effetto a sostenere ed esaltare proprio detta funzione sociale. Infatti, il profilo economico del bene culturale si dimostra un «fattore autentico, dinamico e determinante», dal momento che è in grado di coinvolgere «oggetti e risorse, pubbliche e private (senza di che non c'è, al di là delle decrescenti risorse pubbliche, conservazione né

---

<sup>63</sup> Cfr. CAMMELLI M., *Introduzione*, in *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, a cura di M. Cammelli, Bologna, 2004; ID., *Strumenti giuridici della valorizzazione economica del patrimonio monumentale*, in *La valorisation économique des biens culturels et locaux en France et en Italie*, Tolosa, 21 novembre 2014, in *Aedon*, 2014; ID., *L'ordinamento dei beni culturali tra continuità ed innovazione*, in *Aedon*, 3/2017.

<sup>64</sup> Cfr. GIANNINI M.S., op. ult. cit., 26.



valorizzazione)»<sup>65</sup> ; riesce a farsi catalizzatore di nuovi investimenti, provenienti da fonti di finanziamento non già coinvolte nella dinamica di settore; fa sì che il progresso tecnologico e l'innovazione in campo culturale aprano un ventaglio di possibilità sempre più ampio, a vantaggio dei fruitori attuali o potenziali. Di conseguenza, voler oscurare detto valore-utilità, anziché accentuare la salvaguardia dell'interesse generale, contribuisce ad un suo affievolimento. Infatti, quello che viene definito dalla dottrina come «immateriale funzionale», alludendo alla concezione di «immaterialità» teorizzata da Giannini, ad oggi (ma probabilmente da sempre) non può non coesistere con un «immateriale economico», perché, in fondo il bene culturale rimane bene in senso giuridico ai sensi dell'art. 810 c.c.<sup>66</sup>

Quanto affermato conduce a ritenere, di fatto, che la volontà di disconoscere l'esistenza di un profilo anche economico in capo alla categoria dei beni culturali sia, in fondo, frutto di una impostazione «astratta, restrittiva e illusoria, modellata com'è sul retropensiero che il bene culturale è conservato e viene fruito indifferentemente dal calcolo economico»<sup>67</sup>.

In questo senso, è opportuno evidenziare come detto profilo, seppure latente secondo la ricostruzione finora riportata, trovi un suo primo punto di emersione con l'affermazione normativa ed autonoma della valorizzazione. Le attività ad essa riconducibili, come si avrà modo di osservare, danno voce all'utilità economica del bene culturale, nonostante dimostrino non poche criticità quanto alle modalità attraverso cui detta utilità possa essere esplicitata senza porsi in contrasto con le necessità di interesse generale e di fruizione collettiva, che restano fondamentali obiettivi di settore<sup>68</sup>.

In definitiva, quel che oggi si intende per «immaterialità», con riferimento al bene culturale, non attiene più soltanto al valore culturale simbolico ed immanente riconosciuto allo stesso, ma anche al suo valore-utilità in senso economico, inteso

---

<sup>65</sup> Così SEVERINI G., *L'immateriale economico nei beni culturali*, in *Aedon*, 3/2015, 3; già in *L'immateriale economico nei beni culturali*, G. Morbidelli e A. Bartolini (a cura di), Torino, Giappichelli, 2014.

<sup>66</sup> Cfr. SEVERINI G., *L'immateriale economico nei beni culturali*, cit., 4. Sull'utilità economica del bene culturale e del servizio pubblico di fruizione ad esso associato, si v. LIGUORI F., *I servizi culturali come servizi pubblici*, in *federalismi.it*, 1/2018.

<sup>67</sup> Cfr. SEVERINI G., *L'immateriale economico nei beni culturali*, cit.

<sup>68</sup> Sulla questione dell'«effetto» indiretto di natura economica con riferimento alle attività di valorizzazione, si v. par. 3.2.1.

come «disponibilità orientata alla pubblica fruizione»<sup>69</sup>.

---

<sup>69</sup> Cfr. SEVERINI G., *L'immateriale economico nei beni culturali*, cit., 7.

### 3. La dimensione degli interessi e le funzioni pubbliche nel settore del patrimonio culturale

Come osservato, la disciplina giuridica del settore culturale in ambito nazionale è profondamente ancorata al concetto di «bene culturale», quale categoria dottrinale emersa dopo la seconda metà del secolo scorso, al fine di contemperare le (spesso) contrapposte esigenze connesse alla categoria dei beni portatori di un interesse a vario titolo qualificato come ‘culturalmente rilevante’. Tuttavia, le evoluzioni che hanno investito il concetto di «cultura» e gli approdi a cui si è giunti, anche in ambito sovranazionale, hanno imposto un mutamento di rotta nell’intendere le funzioni e gli apparati nel settore.

Si tratta, essenzialmente, della necessità di considerare il patrimonio culturale non soltanto come un’entità, seppure eterogenea, da garantire unicamente in vista della conservazione del suo stato fisico, ma di affiancare alle pure necessarie istanze di tutela, quelle relative alla fruizione del medesimo a favore di un pubblico ampio. In particolare, si intende per «fruizione» l’uso e l’accesso generalizzato in favore della collettività, elemento poi, in effetti, connotativo dei beni e del patrimonio culturale in sé considerato<sup>70</sup>.

L’orientamento verso obiettivi di fruizione e promozione culturale, pur nel rispetto delle esigenze di tutela, ha comportato dei mutamenti negli approcci alle politiche in materia da parte degli ordinamenti nazionali a partire dalla seconda metà degli anni Novanta fino ad oggi<sup>71</sup>.

Dalla dottrina sono state individuate, a livello teorico, almeno cinque linee di tendenza nell’approccio alle politiche culturali, a fronte della rispettiva risposta da parte degli ordinamenti nei confronti di questioni come l’individuazione di ciò che può essere classificato come «bene culturale»; quali sono i soggetti preposti ad occuparsene; a quale scopo ci si occupa di tali beni; quali azioni è opportuno

---

<sup>70</sup> DEGRASSI L., *La «fruizione» dei beni culturali nell’ordinamento italiano e comunitario*, in *Cultura e istituzioni*, op. cit., 137 ss., qui 143-146.

<sup>71</sup> Sul tema delle politiche culturali in Italia, anche in chiave comparata, si v. BOBBIO L., *Gli interventi sul patrimonio culturale: attori, processi decisionali, interazioni*, in *Riv. trim. sc. amm.*, 3/1987; ID., *Le concezioni della politica dei beni culturali*, in *I beni culturali: istituzioni ed economia*, Roma, Accademia Nazionale dei Lincei, 1999; ID., *Le politiche dei beni culturali in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1992.

privilegiare per raggiungere gli scopi così individuati; a chi spettano gli oneri finanziari per la realizzazione di dette azioni<sup>72</sup>.

Le linee teoriche vengono adottate in maniera «pura», ma subiscono delle contaminazioni, a seconda delle tradizionali visioni e delle finalità che ogni ordinamento si pone di raggiungere nel settore.

Uno dei Paesi in cui la politica in materia culturale ha assunto maggiore rilevanza, sia in chiave sociale, che economica, è la Francia. La posizione francese rappresenta una soluzione di sintesi tra le esigenze connesse a quelle che Luigi Bobbio ha definito concezione «ereditaria», «contestualista» e «mineraria» della politica culturale, raccordate in maniera coerente grazie ad un forte ruolo accentratore dello Stato, che ha saputo arginare le conflittualità emergenti<sup>73</sup>.

Nel Regno Unito è prevalsa, invece, una logica di tipo decentrato e pluralista (c.d. concezione societaria), policentrica e autosufficiente, nella quale un ruolo rilevante è assunto dalla società civile. Associazionismo privato, volontariato, realtà afferenti al terzo settore, fenomeni di mecenatismo rappresentano strumenti indispensabili per la promozione della cultura, rispetto ai quali lo Stato svolge una funzione di sostegno.

Le strategie pubbliche in materia culturale hanno visto occupare una posizione obiettivamente marginale nel nostro Paese per lungo tempo, o meglio, hanno subito varie fasi, nelle quali la prevalente è sicuramente quella riconducibile ad una «indifferenza» generalizzata. Le oscillazioni sono state ricondotte alle visioni ereditaria, contestualista e mineraria, a seconda delle epoche, con l'ovvia conseguenza della generazione di un alto livello di conflittualità all'interno del

---

<sup>72</sup> BOBBIO L., *Le concezioni della politica dei beni culturali*, op. cit., 13 ss., qui 15 ss. In base ai quesiti riportati, l'autore individua cinque modelli teorici di concezioni della politica culturale: quella nazional-patrimoniale (per lo più adottata in Francia); quella societaria (tipica del portato giuridico del Regno Unito); quella cosmopolita (propria dell'esperienza americana); quella contestualista (caratteristica della tradizione scientifica italiana); quella mineraria (affacciata in Italia a partire dagli ultimi decenni del secolo scorso). Successivamente, specifica che in nessun Paese simili concezioni vengono adottate in maniera «pura», ma subiscono delle contaminazioni, a seconda delle tradizionali visioni e delle finalità che ogni ordinamento si pone di raggiungere nel settore. Per un'analisi più dettagliata sulle politiche culturali intraprese in Italia fino agli anni Ottanta, si v. BOBBIO L., *Gli interventi sul patrimonio culturale*, op. cit., 153 ss.

<sup>73</sup> Sulle posizioni di politica culturale francese, si v. POIRRIER P., *Démocratie et culture. L'évolution du référentiel des politiques culturelles en France, 1959-2004*, in A. Bleton-Ruget e J.-P. Sylvestre (a cura di), *La démocratie, patrimoine et projet*, Eud, 2006, 105-129; MOULINIER P., *Les politiques de la culture en France*, VII ed., Paris, PUF, 2016.

settore tra portatori di istanze differenziate. Delle conflittualità che le istituzioni nazionali non sono sempre state in grado di mediare, generando così una «polarizzazione molto netta tra concezioni opposte e difficilmente compatibili»<sup>74</sup>.

Le azioni abitualmente comprese nella politica dei beni culturali nazionale possono essere ricondotte alle due grandi aree funzionali previste dalla legge: quella della tutela e quella della valorizzazione. Ad esse è stata aggiunta, per un limitato periodo, una «terza funzione», identificata nella gestione, secondo la classificazione operata dall'articolo 148 del d.lgs. 31 marzo del 1998, n. 112 (*Conferimento di di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni e agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59*)<sup>75</sup>. In particolare, si intendeva come tale ogni attività diretta ad assicurare la fruizione dei beni culturali ed ambientali, concorrendo al perseguimento delle finalità di tutela e di valorizzazione (art. 148, co. 1, lett. d) d.lgs. 112/1998).

Numerose sono state le critiche sollevate nei confronti dell'approccio 'tripartito' adottato dal legislatore alla fine degli anni Novanta: «le definizioni sono insufficienti perché circolari»<sup>76</sup>, inoltre comportano specificazioni e distinzioni, «con il rischio di una moltiplicazione di definizioni e conseguenti confusioni»<sup>77</sup>. Critiche, del resto, fondate, tanto che la funzione di gestione non viene presa in considerazione nel testo della riforma costituzionale del Titolo V, con riferimento al riparto di competenze fissato all'articolo 117 Cost.; né riproposta come funzione autonoma nell'impostazione del Codice, dove è stata assorbita in quella di valorizzazione.

Nell'affrontare il tema delle funzioni operanti in materia culturale, le questioni problematiche a cui fare riferimento sono essenzialmente quella inerente al contenuto delle nozioni di tutela e di valorizzazione, in particolare per quel che

---

<sup>74</sup> BOBBIO L., *Le concezioni della politica dei beni culturali*, in *I beni culturali: istituzioni ed economia*, op. cit., 27. Sul tema si veda anche EMILIANI A., *Per una politica dei beni culturali*, Einaudi, Torino, 1974.

<sup>75</sup> Per un'analisi della funzione di gestione del rapporto tra la stessa e le funzioni di valorizzazione, nella vigenza della disciplina normativa del d.lgs. 112/1998, si v. ampiamente FOÀ S., *La gestione dei beni culturali*, Torino, Giappichelli, 200.

<sup>76</sup> CASSESE S., *I beni culturali: dalla tutela alla valorizzazione*, op. cit., 674.

<sup>77</sup> Così CHITTI M.P., *La nuova nozione di beni culturali nel d.lgs. 112/1998: prime note esegetiche*, in *Aedon*, 1/1998, 4.

riguarda quest'ultima, definita «nozione aperta»<sup>78</sup>, al pari di quella elaborata per il «bene culturale» e, successivamente, quella relativa ai soggetti individuati come competenti nell'esercizio di tali funzioni.

### 3.1. Fondamento e ruolo dell'esigenza di tutelare

Il termine «tutela» attiene propriamente al lessico giuridico del diritto civile, in cui indica «quel complesso di poteri-doveri attribuiti ad un soggetto per la cura ed il soddisfacimento di interessi di altri [...], informato ai principi della doverosità [...] e della gratuità»<sup>79</sup>. Trasposto nella materia del patrimonio culturale, per «tutela» si intende quel «complesso di poteri-doveri» attribuiti all'autorità pubblica, al fine di curare e soddisfare il pubblico interesse alla fruizione e al godimento pubblico dei beni sottoposti a tutela.

Le origini della disciplina nazionale di tutela nel settore si rintracciano, come è noto, nell'editto emanato dal Cardinale Pacca nel 1820. L'intervento prevedeva una serie di disposizioni sistematiche in materia di scavi e di esportazione, prestando particolare attenzione alle potenzialità delle tecniche di inventariazione e agli strumenti di controllo dei beni da sottoporre a tutela<sup>80</sup>. L'Editto Pacca ha rappresentato il modello a cui si è poi ispirata la disciplina giuridica del settore nell'Italia post-unitaria<sup>81</sup>. Si è detto, però, come l'architrave della disciplina di tutela - ed in generale della legislazione italiana in materia di patrimonio culturale - sia

---

<sup>78</sup> CASINI L., *Valorizzazione e gestione*, in Barbati C., Cammelli M., Casini L., Piperata G., Sciuolo G. (a cura di), *Diritto del patrimonio culturale*, Bologna, Il Mulino, 2017, 191 ss, qui 203.

<sup>79</sup> PERLINGERI P., *Manuale di diritto civile*, VII ed., Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2014, 149.

<sup>80</sup> Cfr. EMILIANI A., *Leggi, bandi e provvedimenti per la tutela dei beni artistici e culturali negli antichi stati italiani 1571-1860*, op. cit.; ALIBRANDI T. e FERRI P., *I beni culturali e ambientali*, III ed., Giuffrè, Milano, 1996.

<sup>81</sup> Infatti, nonostante un vuoto legislativo, protrattosi per alcuni anni, si osserva come la legge n. 185 del 1902 (c.d. legge Nasi) riprenda quella impostazione, anche se con carenze sotto il profilo relativo alle esportazioni. Alla necessità di regolare anche quest'ultimo profilo, risponde in maniera più efficace la legge del 20 giugno 1909, n. 364 (c.d. legge Rosadi), la quale estende l'inalienabilità di beni dall'alto valore storico-culturale anche ai beni in proprietà di soggetti non pubblici. Parifica così di fatto la disciplina relativa alla vendita, vietandone l'esportazione e permettendone l'alienazione in territorio nazionale, solo previo esercizio del diritto di prelazione da parte dello Stato. Il fine è quello di garantire comunque il possesso dei beni in oggetto alla collettività nazionale, cfr. ALIBRANDI T. e FERRI P., *I beni culturali e ambientali*, III ed., op. cit.

rappresentato dalle leggi nn. 1089 e 1497 del 1939, emanate per iniziativa dell'allora ministro Giuseppe Bottai. La disciplina di queste ultime risulta, da un lato, imperniata su una visione marcatamente protezionistica; dall'altro, su un'idea forte di interesse collettivo, tale da giustificare una tutela statale abbastanza pervasiva, anche nei confronti dei beni in proprietà privata<sup>82</sup>.

Per quanto riguarda, in particolare, i beni culturali, sotto il profilo della tutela, l'emanazione del Testo Unico nel 1999 contribuisce a creare non poca confusione in ordine al contenuto della funzione. Infatti, se nella raccolta sistematica si adotta il binomio conservazione-valorizzazione, detta classificazione non sembra trovare riscontro nel dettato normativo dell'anno precedente. In effetti, il d.lgs. 112/1998 si esprime in termini di tutela-valorizzazione e della tutela stessa viene tratteggiata una prima nozione (sebbene dalla valenza prevalentemente organizzativa e piuttosto vaga), considerando come tale quale «ogni attività diretta a riconoscere, conservare e proteggere i beni culturali e ambientali» (art. 148, co. 1, lett. c).

Al binomio tutela-valorizzazione torna poi il Codice dei beni culturali e del paesaggio, all'art. 3, primo comma, laddove il legislatore fa riferimento ad attività di individuazione, protezione e conservazione dei beni, costituenti il patrimonio culturale, al fine di garantirne la pubblica fruizione. Operazioni che devono essere anticipate da una necessaria e preliminare attività di studio a scopo conoscitivo, che permetta di orientare l'ambito dell'azione di tutela in maniera coerente e ragionata. Del resto, in linea con la finalità stessa dell'attività che, a giudizio della Corte costituzionale, «è diretta principalmente ad impedire che il bene possa degradarsi nella sua struttura fisica e quindi nel suo contenuto culturale»<sup>83</sup>.

---

<sup>82</sup> I testi di legge appena citati verranno superati solo decine di anni più tardi, rispettivamente, dalla legge Galasso del 1985 che consoliderà gli interventi di salvaguardia in materia paesaggistica, attraverso la previsione di vincoli *ex lege*, e dal d.lgs. n. 490 del 1999 (TU) che provvederà a raccogliere ed aggiornare la normativa in materia in maniera sistematica, cfr ALIBRANDI T. e FERRI P., *I beni culturali e ambientali*, IV ed., Giuffrè, Milano, 2001.

<sup>83</sup> Cfr. Corte cost., sent. 13 gennaio 2004, n. 9.

### 3.1.1. La valenza della nozione di tutela nel contesto giuridico nazionale

Dal dato testuale dell'articolo 3, primo comma del Codice<sup>84</sup>, nonché dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, l'importanza del momento conoscitivo e di individuazione del bene da sottoporre a tutela, a cui si affiancano le attività di protezione e di conservazione.

Nell'analisi della portata delle nozioni relative alle funzioni amministrative in materia di patrimonio culturale va, comunque, sempre evidenziato il fatto che, sebbene per convenienza espositiva queste possano essere esaminate singolarmente, la prossimità e l'interconnessione tra le due è comunque un dato incontrovertibile. Caratteristiche che rendono ogni netta separazione tra le funzioni - in termini classificatori e non - particolarmente complessa.

La dottrina riconduce alla tutela sia la «regolazione e amministrazione giuridica dei beni culturali», sia l'«intervento operativo di protezione e difesa dei beni stessi»<sup>85</sup>. Tuttavia, per comprendere effettivamente che in cosa consista 'l'atto del tutelare', pare utile tracciare i contenuti ed i limiti della relativa disciplina, così come emergenti dalla normativa; nonché descrivere l'approccio nazionale nei confronti della stessa attività.

Nel determinare i confini della definizione di «tutela», si è posta la questione sull'estensione raggiunta dalla nozione a livello nazionale, articolata su due diverse posizioni: da un lato, una prima interpretazione ha inteso considerare la tutela come «coincidente con ogni disciplina avente l'effetto di regolare, evitare, vietare, escludere o in altro modo conformare i comportamenti e le situazioni soggettive delle persone sul patrimonio culturale»<sup>86</sup>; dall'altro, una più recente interpretazione ha affermato il carattere «normativo», ossia tipizzato della nozione di tutela, laddove «tra le attività astrattamente rivolte a riconoscere, conservare e proteggere

---

<sup>84</sup> A cui si aggiungono poteri conformativi e regolatori dell'autorità pubblica nei confronti di soggetti terzi, titolari di situazioni soggettive nei confronti dei beni oggetto di tutela, cfr. art. 3, co. 2, Cod.

<sup>85</sup> PASTORI G., *Tutela e valorizzazione dei beni culturali in Italia: situazione in atto e tendenze*, in *Aedon*, 3/2014, 2.

<sup>86</sup> Così AICARDI N., *Art. 3*, Trotta G., Caia G., Aicardi N. (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, in *Le nuove leggi civ. comm.*, nn. 5-6, 2005, 1045 ss., qui 1067.



il bene culturale, compongono la tutela solo quelle che il legislatore ha ritenuto di disciplinare come in essa rientranti»<sup>87</sup>.

Inoltre, l'accezione più o meno ampia di tutela adottata spiega effetti, in particolare, nei casi di intersezione fra esigenze di tutela ed esigenze di valorizzazione. In altri termini, nei casi di attività al limite della classificazione nell'una o nell'altra funzione, un'interpretazione in senso ampio dei compiti ascrivibili alla tutela è in grado di spostare l'asse delle competenze e quindi dei soggetti preposti ad occuparsene, come si avrà modo di vedere più avanti<sup>88</sup>.

Per quel che riguarda l'approccio all'attività di tutela, il Codice ha recepito la visione teorizzata nel progetto di «conservazione preventiva e programmata»<sup>89</sup>, proposto nell'ottica di provvedere sia alla conservazione materiale del patrimonio storico-artistico, sia al rafforzamento del ruolo di quest'ultimo, come «risorsa produttiva» e «componente qualitativa dell'ambiente»<sup>90</sup>. Una realtà che ha permesso alla disciplina di tutela di svolgere il ruolo di «politica attiva di concreta individuazione, protezione e conservazione dei beni», spogliandosi (in parte) di quello di «disciplina giuridico-amministrativa», unicamente tesa a «conformare comportamenti umani attraverso attività meramente provvedimentale»<sup>91</sup>.

---

<sup>87</sup> SCIULLO G., *Tutela*, in Barbati C., Cammelli M., Casini L., Piperata G., Sciuolo G., *Diritto del patrimonio culturale*, op. cit., 148, già in ID., *Art. 3*, in Cammelli M. (a cura di), *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Bologna, Il Mulino, 2007, 76.

<sup>88</sup> Cfr. par. 4.1. È opportuno, in ogni caso, precisare che la Corte costituzionale ha di molto smussato, anche di recente, la netta separazione formalmente imposta dalla Costituzione all'art. 117, che vede le iniziative di tutela rimesse alla competenza esclusiva dello Stato, mentre quelle di valorizzazione demandate alla competenza concorrente di Stato e regioni. Il riferimento è in particolare alle sentenze della Corte cost. 232/2005 e 140/2015.

<sup>89</sup> La cui teorizzazione si deve dapprima a Cesare Brandi, sull'idea di una «manutenzione programmata» del patrimonio culturale (*Teoria del restauro*, Torino, 1977), riproposta poi da Giovanni Urbani nei termini di «conservazione preventiva e programmata», entrambi direttori dell'Istituto centrale del restauro, rispettivamente dal 1939 al 1961 e dal 1973 al 1983. I lavori di ricerca e teorizzazione di Urbani rappresentano uno dei fondamenti della disciplina del Codice del 2004 e sono confluiti in *Intorno al restauro*, a cura di B. Zanardi, Milano, Skira, 2000. Il riferimento è in particolare ai contributi di URBANI G., *Problemi di conservazione* (1973); ID., *Piano pilota per la conservazione programmata dei beni culturali in Umbria* (1976), ma soprattutto ID., *Proposte per la riforma della legge e degli organi di tutela* (1987). Per un'analisi ed un commento del pensiero e delle proposte di Giovanni Urbani, si v. ZANARDI B., *La mancata tutela del patrimonio culturale in Italia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, fasc. 2, 2011, 431 ss.; CAVALIERI E., *La tutela dei beni culturali. Una proposta di Giovanni Urbani*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, fasc. 2, 2011, 473 ss.

<sup>90</sup> Così URBANI G., *Proposte per la riforma della legge e degli organi di tutela*, op. cit., riportato anche da CAVALIERI E., *La tutela dei beni culturali. Una proposta di Giovanni Urbani*, ult. cit., 477-478.

<sup>91</sup> PASTORI G., *Tutela e valorizzazione dei beni culturali in Italia: situazione in atto e tendenze*, in *Aedon*, 3/2004, 2.

Una linea conforme all'idea elaborata da Giovanni Urbani, secondo la quale l'attività di tutela non poteva più essere ridotta al puntuale e miope intervento sulla singola opera d'arte, doveva essere inscritta in un quadro più ampio, di dialogo tra il patrimonio artistico e l'ambiente o contesto circostante. L'intuizione di Urbani trova il suo fondamento, in particolare, nella singolare qualità del patrimonio storico-artistico italiano, quale «insieme indistrucibile con il paesaggio e l'ambiente in cui è andato stratificandosi nei millenni»<sup>92</sup>.

Pertanto, la noncuranza nei confronti delle dinamiche di tutela c.d. attiva, registrata nella disciplina del 1939, lascia il posto ad un'attenzione maggiore alle medesime, propugnata dalla concezione programmata ed integrata, recepita nelle sue linee fondamentali dal Codice del 2004. Lo si osserva, in particolar modo, nell'impianto di fondo del Codice, che vede nella considerazione unitaria di patrimonio storico-artistico e paesaggio l'eco del dettato costituzionale, fondamento normativo della legislazione di settore vigente<sup>93</sup>. Nonostante ciò, va comunque rilevato che il testo di legge non sembra aver superato, del tutto e in concreto, la tradizionale distinzione tra conservazione del patrimonio artistico e conservazione del contesto ambientale, reiterata nella separazione in due parti delle previsioni a queste relative e nella predisposizione di differenti forme di attuazione delle stesse<sup>94</sup>.

---

<sup>92</sup> Così ZANARDI B., *La mancata tutela del patrimonio culturale in Italia*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2/2011, 431-471, qui 433. L'azione di tutela programmata vede come condizione preliminare e necessaria l'individuazione dell'oggetto della conservazione e, in particolare, dei beni culturali in proprietà pubblica. Segue all'attività di individuazione dei beni, quella di catalogazione degli stessi. Il ruolo del catalogo come mezzo per condurre una pianificazione ordinata delle attività di tutela diventa centrale. Del resto, nessun istituto o autorità può garantire un programma di conservazione in assenza di un elenco, via via aggiornato, dei beni affidati al suo controllo

<sup>93</sup> Per quel che riguarda il paesaggio, in particolare, la sua definizione nel corpo della normativa tiene conto altresì degli approdi dell'allora recente Convenzione europea sul paesaggio, siglata a Firenze, il 22 ottobre 2000.

<sup>94</sup> In ogni caso, trovano nel Codice pieno riconoscimento tanto l'attività di catalogazione (art. 17), quanto quella di restauro (art. 29), entrambe fortemente invocate e discusse nell'ottica di un approccio conservativo programmato. metti qualche bibliografia su catalogazione.

### **3.1.1.1. Conservazione e protezione come attività di tutela giuridica del patrimonio culturale: la questione del restauro e la tematica del prestito di opere d'arte a fini espositivi**

La conservazione rappresenta l'esigenza primaria della funzione amministrativa di tutela e si sostanzia, concretamente, nell'attività tesa a garantire l'integrità del patrimonio culturale, in vista della sua trasmissione alle generazioni future.

In quanto attività garantistica, la conservazione «concerne tutti i fatti che possono incidere sull'esistenza e integrità della cosa, in senso non limitato alla sua struttura materiale, ma comprensivo di tutti quei profili formali che concorrono a darle pregio»<sup>95</sup>.

Ai fini conservativi, quindi, tradizionalmente, rilevano tutte quelle azioni ed eventi che possano incidere sull'esistenza e sull'integrità della cosa. Azioni ed eventi che, nella visione urbanista del concetto di tutela, possono riferirsi non solo ad interventi diretti sul bene, ma anche a mutamenti del contesto in cui il bene è inserito, i quali, seppure indirettamente, sono in grado di incidere sulla sua integrità.

Sebbene nel linguaggio comune possano essere considerati sinonimi, dall'attività di conservazione viene tenuta distinta quella di protezione. La differenza tra le due verrebbe individuata nelle diverse azioni che le rispettive misure sono volte a scongiurare. Infatti, mentre la conservazione agisce in contrasto a fattori naturali, ambientali, che siano in grado di mettere a repentaglio l'integrità del bene; invece, le misure di protezione si dirigono contro l'attività umana e le possibili interferenze che la stessa può provocare nei confronti del bene, al fine di salvaguardare quest'ultimo.

Nonostante le differenze rilevate, comune ad entrambe le attività di conservazione e protezione è però l'oggetto nei confronti del quale si dirigono: il bene culturale. Realtà che le rende pertanto entrambe riconducibili alla dimensione della tutela, come attività materiale incidente sulla struttura o supporto materiale di valore culturale, sebbene nel loro espletamento, spesso, emergano profili di intersezione con attività di valorizzazione. I contesti nei quali questo emerge in

---

<sup>95</sup> ALIBRANDI T. e FERRI P., *I beni culturali e ambientali*, IV ed., Milano, Giuffrè, 2001, 315.

maniera più evidente sono quelli attinenti al restauro e al prestito di opere d'arte, richiesto in occasione dell'organizzazione di eventi espositivi.

La tematica del restauro è quella che risulta più interessante ai fini dell'analisi relativa alla dialettica tra funzioni, in quanto terreno applicativo di entrambe le discipline ad esse conferenti<sup>96</sup>.

Tralasciando il merito delle scelte sulle operazioni di restauro, che peraltro attengono al potere discrezionale dell'amministrazione preposta alla cura del bene<sup>97</sup>, non si può fare a meno di notare come, in realtà, il restauro sia un'attività inscritta, sia formalmente, che a livello sostanziale, nell'ambito della tutela. Anzi, per certi versi rappresenta l'esito della filiera in cui si articola la primaria esigenza di conservazione<sup>98</sup>. Nonostante ciò, nell'ambito dei beni culturali in titolarità pubblica, il fine della conservazione può riguardare tanto la tutela, quanto la valorizzazione, se quest'ultima viene intesa come comprensiva anche del «la promozione ed il sostegno degli interventi di conservazione del patrimonio culturale», ai sensi dell'art. 6, comma 1 del Codice<sup>99</sup>.

Ci si chiede allora se la conservazione di beni culturali pubblici, e le attività che ad essa si riferiscono, possano essere inquadrati nella funzione di tutela oppure in quella di valorizzazione. Un interrogativo che teoricamente potrebbe dimostrarsi

---

<sup>96</sup> Per «restauro», in senso giuridico, si intende «l'intervento diretto sul bene attraverso un complesso di operazioni finalizzate all'integrità e al recupero del bene medesimo, alla protezione e alla trasmissione dei suoi valori culturali» (art. 29, co. 4, Cod.). La prima definizione, a livello normativo, è stata data dall'art. 34 del d.lgs. 499/1999, anche se di restauro si era già avuto modo di discutere, in ottica definitoria, in alcuni precedenti atti amministrativi, come la prima *Carta del restauro* del 1883, e nelle due successive del 1938 e del 1972. In quest'ultima, in particolare, viene esplicitata la differenza esistente tra il concetto di «salvaguardia» e quello di «restauro». Sul punto si v. ALIBRANDI T. e FERRI P., *I beni culturali e ambientali*, op. cit., 358; SCIULLO G., *Tutela*, in Barbatì C., Cammelli M., Casini L., Piperata G., Sciuolo G., *Diritto del patrimonio culturale*, Il Mulino, Bologna, 2017, 143 ss., qui 156. Sulle proposte di Urbani, si v. CAVALIERI E., *La tutela dei beni culturali. Una proposta di Giovanni Urbani*, ult. cit., 488-489. In generale, sulla tematica relativa alle professioni nell'ambito dell'attività di restauro e ai suoi sviluppi, si v. in particolare, ROCCELLA A., *Conservazione e restauro nella disciplina italiana dei beni culturali*, in *Aedon*, 3/2011; SAU A., *Un passo avanti nella disciplina della formazione dei restauratori: il decreto del Miur 2 marzo 2011*, in *Aedon*, 2/2011.

<sup>97</sup> Anche laddove il bene sia in titolarità privata, infatti se gli interventi di conservazione si esplicano su beni privati, gli stessi possono essere volontari o imposti. Nel primo caso, affinché possano essere realizzati, occorre una preventiva autorizzazione da parte dell'autorità pubblica; nel secondo caso è proprio quest'ultima che viene a realizzarli o li impone coattivamente (cfr. artt. 21 e 32 Cod.).

<sup>98</sup> Cfr. Corte cost., sent. n. 9/2004, cons. dir., par. 9.

<sup>99</sup> Tra gli interventi di conservazione, come anticipato, infatti, rientrano tanto la prevenzione, quanto la manutenzione ed il restauro (art. 29, co. 1 Cod.).

irrilevante, stante la già citata e ripetuta «coessenzialità» dei due compiti pubblici in materia di patrimonio culturale, ma che di fatto pone non pochi problemi quanto alla disciplina applicabile. Infatti, oltre al differente riparto di competenze di cui all'art. 117 della Costituzione, è evidente il diverso ruolo che i privati – finanziatori o comunque sostenitori del fine conservativo – potrebbero occupare nell'una o nell'altra ipotesi<sup>100</sup>.

Sotto altro profilo, la maggior parte delle questioni problematiche in tema di mostre o esposizioni temporanee derivano dalle tensioni che simili eventi registrano tra esigenze di corretta salvaguardia delle opere oggetto di prestito ed esigenze di diffusione del valore culturale delle stesse.

L'ambito relativo alla circolazione del bene culturale come oggetto in sé considerato si dimostra uno dei terreni di maggiore tensione tra esigenze di tutela ed esigenze di valorizzazione. In primis, poiché certamente la tematica della circolazione interessa prioritariamente il profilo dell'integrità del bene, che deve essere in ogni caso assicurata. Al tempo stesso, però, si tratta di un contesto da cui non esulano istanze di valorizzazione. Infatti, in determinati casi, la possibilità che un bene sia spostato, prestato o, più semplicemente, 'fatto circolare', può sicuramente favorire la sua conoscenza e contribuisce alla diffusione del valore insito nello stesso. Affinché le diverse esigenze possano trovare una composizione virtuosa, quel che appare fondamentale, in questo caso, è senz'altro la predisposizione di un adeguato progetto scientifico e culturale, predisposto da chi intende organizzare l'iniziativa. Onde evitare che l'eventuale messa a repentaglio dell'integrità dei beni oggetto di prestito si riveli inconsistente ai fini dell'accrescimento culturale della platea di visitatori, nei confronti dei quali

---

<sup>100</sup> In quanto, mentre l'ambito operativo di questi è fortemente ridotto in ottica di pura tutela, rimessa in sostanza all'autorità pubblica, lo stesso scenario non si ripropone con riferimento alla valorizzazione: il privato, secondo le forme previste, partecipa alla realizzazione delle attività di valorizzazione sui beni culturali pubblici, compresi i casi in cui queste implicino iniziative di promozione e sostegno di interventi conservativi. A seconda delle circostanze, il suo coinvolgimento verrà attuato mediante strumenti diversi, che involgono rispettivamente la disciplina di appalti di lavori pubblici concernenti i beni culturali o quella del contratto di sponsorizzazione o altro contratto ad esso assimilato. In particolare, sul tema del coinvolgimento delle private fondazioni c.d. ex bancarie nella tematica della valorizzazione e restauro di beni culturali pubblici, tra gli altri, si v. SCIULLO G., *Restauro, tutela e valorizzazione dei beni culturali*, in *Aedon*, 2/2007.

l'esposizione è diretta<sup>101</sup>.

### **3.2. La funzione di valorizzazione: nozione e inquadramento nel contesto giuridico nazionale**

La valorizzazione, come funzione amministrativa e autonoma funzione, ha incontrato difficoltà ad emergere, anzi, si afferma in maniera compiuta solo alla fine del secolo scorso<sup>102</sup>. Il concetto di «valorizzazione» appare di complessa definizione, poiché si è rivelato complicato delimitarne i confini. Intendere la valorizzazione del patrimonio culturale come funzione amministrativa, attribuita ai pubblici poteri è un connotato proprio dell'ordinamento nazionale.

Se si osserva, infatti, in Francia, il concetto di «mise en valeur» riacordato al patrimonio culturale pubblico, esprime un connotato prettamente economico-gestionale, consistente nella necessità di mettere in atto politiche e di prevedere i mezzi necessari perché la dimensione culturale sia in grado farsi leva dello sviluppo delle realtà locali<sup>103</sup>.

---

<sup>101</sup> Note critiche di un simile tenore hanno affollato il dibattito sul tema negli ultimi decenni, censurando le modalità di approccio a determinate manifestazioni culturali, apparentemente prive di «ogni parvenza di necessità scientifica o conoscitiva, ipostatizzando l'idea che la mostra non sia un mezzo, ma un fine», così MONTANARI T., *A che serve Michelangelo?*, Torino, Einaudi, 2015, 84. A simili rilievi ha dato una risposta il recente intervento normativo in materia di musei (c.d. riforma Franceschini), predisponendo la trasmissione della competenza autorizzatoria in materia di prestiti di opere d'arte agli stessi istituti museali che le conservano (laddove, in precedenza, era attribuito alle soprintendenze di settore il potere di decidere sulla questione), cfr. CASINI L., *Valorizzazione e gestione*, op. cit., 191 ss. In particolare, poi, sulla questione dell'esternalizzazione legata alle mostre, si v. ID., *Ereditare il futuro*, op. cit., 2016, 133 ss.

<sup>102</sup> La ricostruzione sulla tutela ha già dato prova del particolare legale che intercorre le due funzioni, cf. par. 3.2.1. La relazione è stata ricostruita in termini di «coessenzialità», improntata all'interconnessione tra le attività riconducibili all'una e all'altra, cfr. BOLDON ZANETTI G., *Il nuovo diritto dei beni culturali*, Venezia, Libreria Editrice Cafoscarina, 2016, 28 ss. Il superamento di una visione passiva o statica della tutela in favore di un'accezione attiva o dinamica della stessa ha permesso di chiarire come non possa esserci promozione dello sviluppo della cultura senza una previa opera di diffusione della conoscenza di quest'ultima, in ogni sua forma. Sulla c.d. lettura «circolare» dell'articolo 9 della Costituzione, si v. CASSESE S., *I beni culturali: dalla tutela alla valorizzazione*, cit.

<sup>103</sup> Caratteristica che emerge sin dagli anni Ottanta nei rapporti governativi stilati in materia, tra i quali: Rapport Max Querrien, «Pour une nouvelle politique du patrimoine» (1982); Rapport Yves Billet (1993); Rapport Bernard Latarjet, «L'aménagement culturel du territoire» (1993); da ultimo, Rapport Albérique de Montgolfier, «La valorisation du patrimoine culturel» (2010). Disponibili su [www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics](http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics). Sulle proposte in tema di valorizzazione del patrimonio culturale in Francia, si v. anche Rapport Françoise Benhamou et David Thesmar,

La dimensione di valorizzazione nei termini finora ricordati non si pone come questione autonoma nel Regno Unito, in ragione della concezione «societaria» nei confronti delle politiche culturali, come si è notato in precedenza<sup>104</sup>.

La nozione connessa alla funzione di valorizzazione in Italia è in grado di farsi interprete di una pluralità di significati: è nozione «aperta», in quanto «comprensiva di ogni possibile iniziativa diretta ad incrementare la fruizione dei beni culturali»; è nozione «dinamica», poiché «espressione di un processo di trasformazione delle modalità di godimento dei valori di cui i beni stessi sono portatori»<sup>105</sup>.

Attualmente, l'articolo 6 del Codice definisce la valorizzazione come consistente nell'esercizio delle funzioni e nella disciplina delle attività volte a raggiungere due peculiari obiettivi: da un lato, la promozione della conoscenza del patrimonio culturale; dall'altro, la garanzia delle migliori condizioni di fruizione del medesimo patrimonio, nel comune quadro di promozione culturale disegnato dalla Costituzione. La formulazione legislativa appena citata, nonostante definisca in maniera più compiuta rispetto al passato in cosa «consista» la valorizzazione, tuttavia, non fuga molte delle precedenti incertezze<sup>106</sup>.

Dette incertezze sono state evidenziate anche dalla dottrina, che non ha mancato di far emergere, sin dall'inizio, come la valorizzazione non potesse, evidentemente, consistere nell'accrescimento del valore connaturato ai beni, in quanto questo rappresenta, per definizione, una realtà indipendente e preesistente alla «forma di governo» del bene stesso<sup>107</sup>. In realtà, «la funzione valorizzante si

---

«Valoriser le patrimoine culturel de la France», 2012, disponibile su <http://www.cae-eco.fr/IMG/pdf/097.pdf>.

<sup>104</sup> Cfr. par. 3.1.

<sup>105</sup> CASINI L., *Valorizzazione e gestione*, op. cit., 203. Sulla nozione di valorizzazione, si v. inoltre, ID., *La valorizzazione dei beni culturali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2001, 651 ss.; VAIANO D., *La valorizzazione dei beni culturali*, Torino, Giappichelli, 2011; CARPENTIERI P., *Art. 6*, in R. Tamiozzo (a cura di), *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Milano, Giuffrè, 2005, 1018; CAPUTI JAMBRENGHI V. (a cura di), *La cultura e i suoi beni giuridici*, Atti del Convegno di studi. Bari, 29-30 maggio 1997, Milano, Giuffrè, 1999, in particolare il saggio di RUSSO V., *La valorizzazione dei beni culturali*, 34 ss.

<sup>106</sup> Il riferimento è all'ambiguità della definizione di «valorizzazione» fornita dall'art. 148, co. 1, lett. e) del d.lgs. 112/1998, dove il concetto ha trovato il suo primo riconoscimento giuridico-normativo. È proprio con il d.lgs. citato che avviene, infatti, quel «processo di scorporo della valorizzazione» dalla più ampia ed unitaria funzione di tutela, con l'introduzione di una formale distinzione tra le attività da ascrivere alla tutela e quelle attinenti alla valorizzazione», così VAIANO D., *La valorizzazione dei beni culturali*, op. cit., 58-59; CARPENTIERI P., *Art. 6*, op. cit., 1018.

<sup>107</sup> Riprendendo il lessico usato dal Testo Unico del 1999, così ALIBRANDI T., FERRI P., *I beni culturali e ambientali*, op. cit. 419 ss.

disvela in correlazione all'essere beni culturali aperti alla fruizione collettiva, la cui attuazione richiede misure per consentire, agevolare ed accrescere la possibilità di accesso ai beni protetti e quindi la percezione e l'apprendimento dei valori da essi custoditi<sup>108</sup>. In questo senso è stato riconosciuto «l'effetto culturale» delle azioni dirette a valorizzare.

Ancora, è stato sostenuto che la valorizzazione sia in grado di esistere come autonoma funzione poiché è diretta al raggiungimento di finalità parzialmente diverse da quelle di tutela, nonostante sia chiamata a tenere sempre conto di queste ultime, in quanto preordinate alle proprie. Più precisamente, laddove la tutela è volta a realizzare scopi di natura conservativa, la valorizzazione si pone come attività indirizzata all'ampliamento della fruizione, ferma la consapevolezza per cui «non può esserci fruizione senza una politica di conservazione»<sup>109</sup>.

In questo senso, è stato avvertito il bisogno di enucleare il «quid proprium» della funzione di valorizzazione, individuato nella differente relazione in cui si pongono quest'ultima e la funzione di tutela nei confronti dell'interesse pubblico: si tratterà di attività riconducibile alla tutela ogni qual volta, nello svolgimento della stessa, si verifichi «un contrasto almeno potenziale» tra detto interesse pubblico e «l'interesse del soggetto che subisce gli effetti della normativa» di tutela; rispettivamente, si tratterà di attività ascrivibile all'area della valorizzazione «ogni volta in cui nella sua realizzazione si sia in presenza di un rapporto di convergenza e compenetrazione tra l'interesse pubblico attinente al valore culturale dei beni cui le norme si riferiscono e le situazioni soggettive» di coloro che vengono in contatto con dette norme<sup>110</sup>.

In definitiva, anche a fronte della più precisa connotazione della nozione di

---

<sup>108</sup> FERRI P., *Beni culturali e ambientali nel diritto amministrativo*, in *Dig. disc. pubbl.*, II, Torino, 1987, 217 ss., qui 223.

<sup>109</sup> RUSSO V., *La valorizzazione dei beni culturali*, op. cit., 34. Oltre a quelli finora ricordati, molti altri sforzi dottrinali sono stati condotti al fine di individuare i confini tra le due funzioni, soprattutto per identificare una nozione compiuta di valorizzazione. Alla luce del fatto che, pur se riconosciute nella loro autonomia, così come descritte, in particolare, dal legislatore del 1998, tutela e valorizzazione sono risultate per certi versi, in concreto, 'sovrapponibili'. Ciò sia per l'accezione vaga e ampia della terminologia ivi utilizzata, sia per il ristretto ambito di operatività (quello del settore) entro cui entrambe sono chiamate ad operare.

<sup>110</sup> VAIANO D., *La valorizzazione dei beni culturali*, op. cit., 70, il quale riprende il pensiero espresso da AICARDI N., *L'ordinamento amministrativo dei beni culturali: la sussidiarietà nella tutela e nella valorizzazione*, Torino, Giappichelli, 2002, 99-100 e 101-106.



valorizzazione, in ogni caso, a livello definitorio, rimane pur sempre un certo tasso di aleatorietà ascrivibile alla stessa. I compiti che è chiamata a svolgere e la mancanza di un ancoraggio vero e proprio alla dimensione fisica o materiale del bene – se non in via mediata – costituiscono dei valichi insuperabili<sup>111</sup>.

### **3.2.1. Il significato e l'incidenza della valorizzazione dei beni culturali nella dimensione economica**

Nei termini finora descritti, per «valorizzazione», tradizionalmente, si intende quell'insieme di attività dirette a promuovere il patrimonio culturale coinvolgendo, contestualmente, i beni ed il pubblico dei fruitori, al fine di rendere maggiormente conosciuto e conoscibile il patrimonio culturale da parte della collettività<sup>112</sup>.

Va però tenuto conto che, attualmente, quello appena ricordato non rappresenta l'unico effetto ascrivibile alla funzione di valorizzazione, benché sia l'unico formalizzato dalla disciplina normativa in materia. Un'osservazione questa non poco problematica nell'orizzonte nazionale, poiché fa emergere la possibile

---

<sup>111</sup> È opportuno, comunque, ricordare che, contestualmente alla sua prima definizione giuridica, viene stilato un elenco delle attività riconducibili per legge alla funzione di valorizzazione (art. 152, co. 3, oggi sintetizzate dall'art. 111 Cod.). In particolare, tra le attività elencate al comma 3 dell'art. 152 del d.lgs. 112/1998 sono comprese: a) il miglioramento della conservazione fisica dei beni e della loro sicurezza, integrità e valore; b) il miglioramento dell'accesso ai beni e la diffusione della loro conoscenza, anche mediante riproduzioni, pubblicazioni e ogni altro mezzo di comunicazione; c) la fruizione agevolata dei beni da parte delle categorie meno favorite; d) l'organizzazione di studi, ricerche ed iniziative scientifiche anche in collaborazione con università ed istituzioni culturali e di ricerca; e) l'organizzazione di attività didattiche e divulgative anche in collaborazione con istituti di istruzione; f) l'organizzazione di mostre anche in collaborazione con altri soggetti pubblici e privati; g) l'organizzazione di eventi culturali connessi a particolari aspetti dei beni o ad operazioni di recupero, restauro o ad acquisizione; h) l'organizzazione di itinerari culturali, individuati mediante la connessione fra beni culturali e ambientali diversi, anche in collaborazione con gli enti e gli organi competenti per il turismo. I tipi di interventi descritti possono essere sinteticamente classificati in «diretti» o «indiretti», rispettivamente, ad esempio, organizzazione di mostre e predisposizione di servizi aggiuntivi. Gli stessi possono poi risolversi in attività di tipo «contestuale» oppure «extra contesto», come è il caso di campagne pubblicitarie di promozione del bene. A queste si aggiungono poi ulteriori iniziative, che vedono coinvolti anche privati sia profit che no profit (sponsorizzazioni; accordi con fondazioni finanziatrici; etc.). Cfr. CASINI L., *Valorizzazione e gestione*, in *Diritto del patrimonio culturale*, op. cit., 206.

<sup>112</sup> PIPERATA G., *Strumenti giuridici della valorizzazione economica del patrimonio culturale*, in N. Bettio, P-A Collot, N. Perlo, K-H Voizard (a cura di), *La valorisation économique des biens culturels locaux en France et en Italie*, Collection «Droit du patrimoine culturel et naturel», Paris, L'Harmattan, 2016, 157 ss.

rilevanza di ‘effetti indiretti’ nel settore, non espressamente contemplati dalla legge, la cui influenza ormai però non può più essere trascurata. Ciò anche e soprattutto a fronte dell’individuazione, da parte della dottrina, di una componente di valore «immateriale-economico» del bene culturale, intrinseca ad esso tanto quanto quella puramente socio-funzionale. Ossia, si riconosce l’esistenza di una potenziale rilevanza economica «collaterale»<sup>113</sup>, che il bene culturale può esprimere, capace di dare vita a nuove forme di utilità, in via aggiuntiva e indiretta, rispetto a quelle di natura culturale, attraverso la valorizzazione e la corretta predisposizione delle attività che ad essa possono essere ricondotte.

Infatti, nello specifico, detta «utilità economica collaterale e potenziale» non è data tanto dal bene materiale in sé e per sé, quanto dal modo in cui lo stesso viene curato e gestito. In altri termini, la sua emersione dipende dall’opera dei soggetti e dall’organizzazione che si appunta attorno al bene stesso, con lo scopo di garantire la sua massima fruizione, compatibilmente con le esigenze di tutela. Del resto, già da tempo è stato osservato che «un aumento della fruizione consente di assicurare maggiori entrate e, quindi, una maggiore offerta di beni culturali», intendendo così la produzione di ‘valore economico’ quale effetto indiretto (e quasi automatico) di una buona attività di gestione del bene culturale<sup>114</sup>.

È opportuno comunque chiarire che, benché si riconosca, certamente, un’attitudine del bene culturale a produrre nuove utilità, non soltanto culturali in senso stretto, questa sua capacità – resa concreta dall’organizzazione preposta alla sua gestione – non può però essere confusa con l’attitudine ad essere considerato merce di scambio<sup>115</sup>. Infatti, a qualsiasi uso, benché indiretto, in ottica economica

---

<sup>113</sup> Così lo definisce SEVERINI G., *L’immateriale economico nei beni culturali*, in *Aedon*, 3/2015, 6; successivamente, ID., *L’immateriale economico nei beni culturali*, in G. Morbidelli e A. Bartolini, *L’immateriale economico nei beni culturali*, Torino, Giappichelli, 2016, 26 ss.

<sup>114</sup> La visione è quella secondo cui maggiori entrate potrebbero condurre non solo ad una fruizione più ampia, ma ad una migliore attività di tutela, cfr. CASSESE S., *I beni culturali: dalla tutela alla valorizzazione*, cit., 673.

<sup>115</sup> Un’attitudine che detto bene pure mantiene, in taluni casi, dal momento che resta pur sempre bene in senso giuridico ai sensi dell’art. 810 c.c. Il riferimento è non solo a quei beni che pur espressivi di un valore culturale, non sono sottoposti al regime di bene culturale ai sensi dell’art. 10 Cod. (es. opere d’arte contemporanea che non rispondono ai requisiti di età richiesti per essere sottoposti ai vincoli di tutela), ma anche ai beni culturali privati che, a determinate condizioni, possono essere oggetto di disposizione da parte del relativo proprietario, salvo esercizio del diritto di prelazione da parte dello Stato, ai sensi degli artt. 59 ss. Cod.

del bene culturale, si pone come limite e frontiera l'interesse pubblico connesso allo stesso, nei confronti del quale qualunque fine meramente egoistico è destinato ad arretrare.

In sintesi, possono essere identificate due declinazioni del concetto di valorizzazione: accanto a quella tutt'ora in parte sfuggente (descritta dal Codice all'art. 6), se ne giustappone un'altra, che vede in quella tradizionale un presupposto di esistenza e costituisce, in rapporto alla stessa, un suo effetto indiretto. Si pone, inoltre, su un piano subordinato, tanto nei confronti della valorizzazione originaria, denominata convenzionalmente «culturale»<sup>116</sup> e, insieme a quest'ultima, è sottoposta al rispetto delle primarie esigenze di tutela.

Della valorizzazione intesa in senso 'economico' - più vicina forse al concetto di «mise en valeur» francese - si danno due diversi significati, legati alla diversa possibile incidenza dell'effetto che la stessa produce. Da un lato, si intende come tale il «valore generato e generabile per il bene culturale dall'incrocio tra l'offerta (di fruizione, di conoscenza, di immagine, di valore simbolico e identitario) e domanda turistica, industriale, commerciale e mass-mediatica, con gli effetti diffusivi sul contesto locale [di riferimento] che ne discendono in termini di richiesta aggiuntiva di beni e servizi»; dall'altro, mettendo in maggiore risalto il profilo soggettivo e strumentale di tale specie di valorizzazione, si considera come un sinonimo di «gestione 'economica' del bene culturale. Ove il fuoco è e resta la dimensione immateriale della cultura, ma nella consapevolezza che un attento ricorso a modalità organizzative, strutturali, tecnologiche e di comunicazione permettono un maggiore equilibrio tra costi e benefici e dunque una gestione economica più sostenibile»<sup>117</sup>.

Di fatto, entrambi i significati mostrano due aspetti di un medesimo fenomeno: una «gestione sostenibile» rappresenta, infatti, un dato preliminare e fondamentale per permettere alle istanze o, in gergo economico, alle domande plurime, di incontrare l'offerta di fruizione culturale, che rappresenta, di fondo, l'obiettivo che si intende perseguire.

---

<sup>116</sup> SEVERINI G., *L'immateriale economico nei beni culturali*, cit., 4.

<sup>117</sup> CAMMELLI M., *Strumenti giuridici della valorizzazione economica del patrimonio monumentale*, in *La valorisation économique des biens culturels et locaux en France et en Italie*, op. cit., 1-2.

#### 4. Il ruolo, i compiti e l'organizzazione dell'Amministrazione della Cultura

La visione *rei-centrica* e la dottrina del bene culturale come bene sostanzialmente «pubblico» hanno costituito il fondamento logico-giuridico sul quale è stata costruita la struttura di apparato della Pubblica Amministrazione italiana nel settore. Marcata da un'impronta tradizionalmente statalista, l'Amministrazione ministeriale dei beni e delle attività culturali, sin dalla sua istituzione nel 1974, ha operato per la maggior parte avvalendosi dei suoi organi periferici, le Soprintendenze, veri e propri centri di raccolta delle istanze provenienti dal territorio.

Nonostante l'approccio accentratore, in ambito culturale, rappresenti un tratto comune anche all'ordinamento francese e ne costituisca, per certi versi, una delle caratteristiche tipiche ancora oggi, in detto contesto benché sia il *Ministère de la Culture* il soggetto deputato ad indicare le linee di indirizzo politico generali in materia di cultura, la realizzazione operativa delle medesime, in termini di scelta delle soluzioni, dei mezzi e delle professionalità necessarie per il raggiungimento degli obiettivi preposti, non necessariamente è centralizzata. Dal momento che, può essere affidata tanto a strutture amministrative di controllo, facenti capo all'apparato centrale (secondo lo schema della c.d. *administration déconcentrée*), quanto a singole realtà 'entificate' ed autonome (*établissements publics administratifs*) di cui lo stesso Ministero si avvale per realizzare le proprie politiche culturali. Con queste ultime il medesimo dialoga, nel rispetto della logica di autonomia che contraddistingue il rapporto tra i due soggetti e che consente soluzioni di intervento calibrate sul caso concreto, oltre che realizzate mediante un uso razionale e proporzionale delle risorse.

Un genere di rapporto pressoché simile a quello appena descritto è ravvisabile nel contesto britannico. Infatti, nel Regno Unito, il pur recente *Department for Digital, Culture, Media and Sport* (DCMS) si avvale dell'operato di una serie di strutture e soggetti autonomi, operanti sul territorio, secondo la logica «societaria» precedentemente accennata, dalla cui collaborazione il dicastero centrale non può prescindere. Anche e soprattutto perché, nel panorama inglese più che mai, emerge

il ruolo di ‘regolazione’ e coordinamento assunto dalle istituzioni statali nel settore culturale, in ragione del rapporto ispirato al modello «Arm’s Length», che caratterizza le relazioni fra il DCMS e i suoi *Non-Departmental Public Bodies*.

Nel contesto nazionale, formalmente, spetta alla Repubblica, in ogni sua componente, la messa in atto delle funzioni di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale nazionale, secondo una logica che, in tema di allocazione delle funzioni, vede la distribuzione dei rispettivi compiti tra vari centri di potere, salva la previsione degli opportuni strumenti di raccordo.

Nel tentativo di comprendere le inefficienze pure manifestate nel tempo dal modello organizzativo nazionale in ambito culturale, pare opportuno soffermarsi su alcuni profili relativi allo stesso.

Innanzitutto, si tratta di identificare i soggetti istituzionali a cui è assegnata la competenza in materia, con specifica attenzione alle criticità applicative dimostrate in sede di riparto, come evidenziate in sede giurisprudenziale<sup>118</sup>.

Successivamente, sembra rilevante considerare le attribuzioni proprie e l’organizzazione interna dell’Amministrazione di settore, evidenziando le differenze che contraddistinguono quella nazionale rispetto a quelle operanti in altri sistemi nazionali, nei quali si predilige un approccio culturale maggiormente ‘integrato’ e tendente verso l’applicazione sempre più diffusa di strumenti organizzativi ‘autonomi’<sup>119</sup>.

#### **4.1. L’assetto delle competenze tra norma fondamentale e legge ordinaria alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale**

In realtà, la questione delle competenze e le criticità connesse al riparto delle stesse tra livelli di governo si dimostrano caratteristiche tipiche dell’ordinamento nazionale, improntato sul modello del decentramento autonomistico di funzioni.

---

<sup>118</sup> Cfr. par. 4.1.

<sup>119</sup> Cfr. par. 4.2.

Infatti, nel modello francese, è lo Stato ad assumere in prima persona il compito di promuovere la cultura e di rendere accessibili al più ampio numero di soggetti «les œuvres capitales de l'humanité», pure secondo modalità diversificate a cui si accennava in precedenza<sup>120</sup>. Inoltre, il rapporto con le *collectivités territoriales* non è improntato su una ripartizione formale dei compiti, al contrario queste ultime possono organizzarsi liberamente e portare avanti loro proprie linee di politica culturale. Resta, comunque, ferma la possibilità per le medesime di stipulare «conventions de développement culturel» con lo Stato, o anche di costituire enti pubblici partecipati da più soggetti locali (istituzioni ed enti autonomi) per promuovere iniziative culturali ad ampio spettro (*établissements publics de coopération culturelle* - EPCC)<sup>121</sup>.

Alla logica decentrata risponde, invece, pienamente la struttura governativa britannica e non solo in ambito culturale. In tale contesto è opportuno evidenziare come il DCMS rappresenti uno dei dicasteri 'meno significativi' in termini di portafoglio e di personale operante al suo servizio<sup>122</sup>. Tuttavia, dette carenze sono comunque bilanciate, sia in termini di risorse finanziarie, che operative, dalla rete capillare di organismi che operano in connessione ad esso, ai quali sono annoverati, tra gli altri, l'*Arts Council* ed il *National Trust*<sup>123</sup>.

Non accade così in Italia, dove la natura sostanzialmente pubblica dei beni su cui le attività funzionali sono espletate ha condizionato la struttura organizzativa dell'Amministrazione culturale, facendone proliferare le componenti.

Ne è emerso, dunque, più volte un disegno confuso, dove le sovrapposizioni di

---

<sup>120</sup> Per la missione attribuita al *Ministère des Affaires culturelles*, creato nel 1959 e affidato ad André Malraux e quella perpetrata oggi dal *Ministère de la Culture*, cfr. par. 4.2.

<sup>121</sup> Sul ruolo degli EPCC nell'ambito dell'Amministrazione della Cultura francese, si v. AUBY J.-F., *Le droit public de la culture*, Boulogne-Billancourt, Berger Levrault, 2016; PONTHER J.-M., *L'établissement public de coopération culturelle*, in *AJDA*, 2002, 430 ss.; ID., *Statut et gestion des musées en France*, in L. Ferrara, A. Lucarelli, D. Savy (a cura di), *Il Governo dei musei. Tra Costituzione, funzione sociale e mercato*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017, 229 ss.; BUI-XUAN O., *Questions sur l'établissement public de coopération culturelle*, in *AJDA*, 2008, 1737 ss.; GUILLARD D., *Les établissements publics de coopération culturelle: premier bilan*, in *AJDA*, 2006, 183 ss.

<sup>122</sup> Per una quantificazione precisa, si vedano le stime riportate dalla guida stilata dal *National Audit Office*, ottobre 2017, disponibile su <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2017/10/Short-Guide-to-the-Department-for-Digital-Culture-Media-and-Sport.pdf>.

<sup>123</sup> Per l'elenco completo dei NDPBs operanti in favore del DCMS, si v. <https://www.gov.uk/government/organisations/department-for-digital-culture-media-sport>.

compiti, quasi connaturate al sistema, hanno dato luogo a gestioni intricate e generato ritardi o, nel peggiore dei casi, inefficienze.

Nel dettaglio, nell'ordinamento nazionale, il riparto delle competenze normative ed amministrative in materia di beni ed attività culturali segue un'impostazione «votata alla specialità»<sup>124</sup>, tipica anche degli interventi predisposti nel settore.

Infatti, i criteri attualmente vigenti emergono dalla sommatoria delle previsioni contenute in Costituzione, con la disciplina dettata dalla legislazione di settore (d.lgs. 42/2004).

I due parametri da tenere in considerazione ai fini del riparto di competenza - già precedentemente enucleati nelle disposizioni del d.lgs. 112/1998, poi fatti propri dal testo costituzionale, in sede di revisione - si fondano rispettivamente sull'esercizio delle funzioni relative alla materia in oggetto e sulla disponibilità o titolarità del bene da parte dell'ente territoriale di riferimento<sup>125</sup>.

In primo luogo, quanto alla competenza legislativa, appare chiaro come l'aver incentrato il criterio di riparto principalmente sul parametro dell'esercizio delle funzioni di tutela e valorizzazione (o delle c.d. «materie-attività», come pure previsto in Costituzione) abbia generato inevitabili sovrapposizioni<sup>126</sup>. In particolare, si tratta di sovrapposizioni per lo più dovute a delle difficoltà oggettive - già evidenziate - incontrate nel tracciare i confini tra le aree afferenti all'una e all'altra funzione e che la stessa giurisprudenza costituzionale non ha mancato di sottolineare, come si vedrà più avanti.

Può essere compresa così anche la ragione per cui, per lo più, si è propeso verso il riconoscimento della competenza legislativa in favore dello Stato, piuttosto che delle regioni. Una scelta a supporto della quale, peraltro, si aggiunge anche il peso rivestito dai beni in questione, a cui è riconosciuto un primario valore culturale.

---

<sup>124</sup> CAMELLI M., *Il nuovo Titolo V della Costituzione e la finanziaria del 2002*, in *Aedon*, 1/2002; POGGI A., *Dopo la revisione costituzionale: i beni culturali e gli scogli del 'decentramento possibile'*, in *Aedon*, 1/2002. In relazione alla normativa costituzionale, si v. CHITI M.P., *La nuova nozione di beni culturali nel d.lgs. 112 del 1998: prime note esegetiche*, in *Aedon*, 1/1998.

<sup>124</sup> SCIULLO G., *Beni culturali e principi della delega*, in *Aedon*, 1/1998, 2.

<sup>125</sup> SCIULLO G., ult. cit.

<sup>126</sup> Per una disamina approfondita degli orientamenti giurisprudenziali in materia di beni culturali, comprensiva della ricostruzione degli orientamenti precedenti e successivi alla riforma del Titolo V della Costituzione, si v. CLEMENTE DI SAN LUCA G., *L'elaborazione del «diritto dei beni culturali» nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Parti I-V, in *Aedon*, 1/2007.

A temperamento delle previsioni costituzionali, giungono poi quelle codicistiche, più ‘elastiche’ rispetto alle prime, in quanto fanno proprio il criterio della disponibilità dei beni ai fini dell’individuazione delle competenze legislative in materia.

In particolare, in materia di tutela, il Codice, pur allineandosi a quanto statuito in Costituzione per quel che riguarda i beni di appartenenza statale, prevede altresì che la competenza funzionale possa, comunque, essere rimessa alle regioni o ad altri enti pubblici territoriali nel caso in cui si tratti di «beni non appartenenti allo Stato», salva, comunque, ogni previa intesa o altra necessaria forma di cooperazione o coordinamento tra i soggetti coinvolti<sup>127</sup>.

In altri termini, nonostante il ‘correttivo’ apportato dalle previsioni del Codice, lo Stato resta, in ogni caso e in via principale, autorizzato ad emanare normativa di rango primario e/o secondario (nella specie, regolamenti) in materia di tutela del patrimonio culturale nazionale, qualora oggetto delle relative attività di gestione siano beni che, a qualunque titolo, rientrino nella sua propria disponibilità<sup>128</sup>.

In secondo luogo, per quel che attiene alle funzioni amministrative, nella vigenza del criterio fondato sull’allocazione delle stesse al livello di governo più vicino al cittadino, la logica del decentramento appare quella tipica. Malgrado ciò, anche in tal caso, l’impostazione ‘statocentrica’ appare emergere senza troppa difficoltà dalla normativa nazionale in tema di attività di valorizzazione e fruizione del patrimonio culturale (artt. 102 e ss. e 111 e ss. del Codice).

---

<sup>127</sup> Cfr. art. 5, commi 3-5, Cod. Peraltro, in materia è di recente intervenuta una previsione normativa che ha indicato un novero di beni culturali da sottrarre alle competenze di tutela proprie delle regioni, tra i quali si annoverano manoscritti, autografi, carteggi, incunaboli, raccolte librerie, libri, stampe e incisioni non appartenenti allo Stato, cfr. d.l. 19 giugno 2015, n. 78, conv. mod. in l. 6 agosto 2015, n. 125. cfr. PASTORI G., *Art. 4*, in M. Cammelli (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, op. cit., 82.

<sup>128</sup> Questa interpretazione contrasta con gli arresti di cui al parere reso dal Consiglio di Stato, che sottopone ‘in blocco’ tutte le attività di gestione al regime previsto per le attività di valorizzazione, senza possibilità di poter operare una distinzione tra attività di gestione effettivamente funzionali alla valorizzazione, da quelle strumentali ad iniziative di tutela. Si v. sul punto la riflessione di P. CARPENTIERI, *Tutela e valorizzazione dei beni culturali*, op. cit., 1020-1021. Per un’analisi critica della disciplina del Codice, in cui si vede consolidato un approccio contrario alla prospettiva di decentramento voluta dalla riforma costituzionale, si v. PASTORI G., *Tutela e valorizzazione dei beni culturali in Italia: situazioni in atto e tendenze*, in *Aedon*, 2/2004. Per un’analisi dettagliata della disciplina del Codice, in prospettiva coerente all’analisi qui condotta, si v. PAPA A., *Valorizzazione e gestione del patrimonio culturale nel Codice dei beni culturali e del paesaggio*, in P. Bilancia (a cura di), *La valorizzazione dei beni culturali. Modelli giuridici di gestione integrata*, Franco Angeli, 2006, 72 ss.



In virtù del quadro finora descritto, in sede applicativa, non poche criticità emergono con riferimento all'assetto organizzativo e gestionale dell'Amministrazione preposta ai beni ed alle attività culturali.

In particolare, per quel che riguarda l'individuazione della linea di confine tra le «materie-attività» di tutela e valorizzazione, ai fini del riparto di competenza nel settore, va rilevato come la giurisprudenza della Corte costituzionale abbia assunto un ruolo fondamentale nel contribuire a risolvere - o se non altro, a porre un freno su - molte delle questioni problematiche inerenti al tema<sup>129</sup>.

Infatti, nel cercare di dirimere i conflitti emersi, in via interpretativa e ove possibile, la Corte ha tentato di colmare i deficit presenti nella normativa mediante una cospicua produzione giurisprudenziale durante il primo decennio degli anni Duemila.

Nel far ciò, da un lato, con riguardo alle questioni inerenti il riparto di competenze in ambito legislativo, la Corte ha fatto per lo più ricorso ad un «criterio storico-normativo», quale soluzione ritenuta più idonea ad individuare le attività che possano essere ricondotte e qualificate come attività funzionali di tutela e quali, invece, siano ascrivibili alla funzione di valorizzazione<sup>130</sup>. Dall'altro, quanto alla potestà amministrativa, i giudici costituzionali hanno cercato di risolvere i contrasti

---

<sup>129</sup> La Corte è stata chiamata ad operare in via integrativa principalmente su questioni riguardanti: a) il regime giuridico in materia di beni culturali (in particolare, si v. sentt. 93/2003, 9/2004, 94/2003, 160/2005, 194/2013); b) la disciplina inerente la distribuzione delle competenze legislative ed amministrative (cfr. sentt. 94/2003, 232/2005, 372/2004, 388/2005, 26/2004, 272/2004). Da ultimo, con riferimento alla tematica dell'individuazione di beni culturali al fine della sottoposizione degli stessi al regime di tutela e alla disciplina in materia di valorizzazione, si v. CASINI L., «Le parole e le cose»: la nozione giuridica di bene culturale nella legislazione regionale (nota a Corte cost., sentenza 17 luglio 2013, n. 194), in *Gior.dir.amm.*, 3/2014, 257 ss.

<sup>130</sup> Cfr. Corte cost., sent. 94/2003, nella quale è stato sancito che «la distinzione tra tutela e valorizzazione può essere desunta dalla legislazione vigente». Sull'argomento si v. PETRANGELI F., *Il riparto delle funzioni legislative tra Stato e Regioni in materia di beni culturali*, in P. Bilancia (a cura di), *La valorizzazione dei beni culturali. Modelli giuridici di gestione integrata*, Franco Angeli, 2006, 27 ss., qui 34; sulle disposizioni adottate nella vigenza del d.lgs. 112 del 1998, si v. AICARDI N., *L'ordinamento amministrativo dei beni culturali*, Torino, 2002, 92. Per osservazioni critiche sulla questione della definizione delle funzioni in oggetto e dei relativi contenuti, si v. AICARDI N., *Recenti sviluppi sulla distinzione tra 'tutela' e 'valorizzazione' dei beni culturali*, op. cit., 5; Corte cost., 28 marzo 2003, n. 94, in *Urb. App.*, 9/2003, con nota di P. CARPENTIERI, *Tutela e valorizzazione dei beni culturali*, 1017 ss., qui 1021. Va però dato conto del fatto che, successivamente, la Corte ha in parte mitigato l'impostazione espressa sulla competenza esclusiva statale in tema di tutela, almeno stante a quanto affermato nella sentenza 388/2005, come riportato da CLEMENTE DI SAN LUCA G., *L'elaborazione del «diritto dei beni culturali» nella giurisprudenza della Corte costituzionale. Parte Terza – La giurisprudenza costituzionale in materia di beni culturali dalla riforma costituzionale ad oggi*, in *Aedon*, 1/2007, 6.

presentatisi, evocando l'utilizzo di forme di intesa e coordinamento tra Stato e regioni, di tal che non siano pregiudicate le peculiarità del tessuto locale e, al tempo stesso, siano comunque assicurate da parte dello Stato le esigenze primarie di tutela<sup>131</sup>.

In definitiva, nonostante la formalizzazione del riparto di competenze, così come delineato dalla legge, la prassi pare aver dato prova dell'esistenza di equilibri diversi. Benché lo Stato resti senz'altro un attore importante nell'esercizio delle funzioni in materia culturale, agli enti locali non viene comunque disconosciuto un certo margine di autonomia operativa. L'intreccio tra le competenze individuate ai vari livelli di governo genera equità, ma allo stesso tempo è fonte di complessità. Queste ultime emergono soprattutto nell'ambito delle attività di valorizzazione, come si avrà modo di approfondire in seguito, in ragione della natura pure complessa e poliedrica della funzione<sup>132</sup>.

---

<sup>131</sup> Cfr. Corte cost., sent. 9/2004. La giurisprudenza successiva farà poi richiamo al comma 3 dell'art. 118 Cost. più volte, sostenendo che «nelle materie in cui ha primario rilievo il profilo finalistico della disciplina, la coesistenza di competenze normative rappresenta la generalità dei casi» (sent. 232/2005); e ricordando che alle regioni è comunque da sempre riconosciuto un ruolo di «rappresentanza generale degli interessi delle rispettive collettività», di tal che non può non riconoscersi la «esistenza, accanto ai contenuti necessari degli statuti regionali, di altri possibili contenuti, sia che risultino ricognitivi delle funzioni e dei compiti delle regioni, sia che indichino aree di prioritario intervento politico o legislativo» (sent. 372/2004).

<sup>132</sup> Va evidenziato, infatti, che la questione più complessa che la Corte costituzionale si è trovata a dirimere in materia ha riguardato però l'ambito della valorizzazione, dove non sono solo emerse, più volte, conflittualità tra dimensione legislativa e amministrativa, ma si è posto anche l'interrogativo circa la gestione delle relative attività, Cfr. sentenze 94/2003, 9/2004, 26/2004, 272/2004 e 160/2005. Infatti, tenendo in considerazione anche la struttura codicistica, è stato ritenuto che le dinamiche e le attività inerenti la gestione dei beni culturali siano per lo più classificabili come attività di valorizzazione. Un'argomentazione, peraltro, fondata sul rilievo che alle iniziative gestione possono essere chiamati a partecipare, nelle varie forme previste dalla legge, (o possono essere assunte in via indiretta da) soggetti privati, che invece rimangono tendenzialmente al di fuori delle attività di tutela. Ne consegue che, la materia gestionale, in quanto ascrivibile alla valorizzazione, spetterebbe alla competenza concorrente delle regioni, legittimate in tal senso ad esercitare la corrispondente potestà regolamentare. Per un'analisi della prospettiva citata e adottata dalla Corte, si v. NARDELLA D., *Un nuovo indirizzo giurisprudenziale per superare le difficoltà nell'attuazione del Titolo V in materia di beni culturali? (Nota a sentenza 26/2004)*, in *Aedon*, 2/2004, 1; POGGI A., *La Corte torna sui beni culturali (Brevi osservazioni in margine alla sentenza n. 26/2004)*, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it); PETRANGELI F., *Il riparto delle funzioni legislative tra Stato e Regioni in materia di beni culturali*, op. cit., 42 ss, P. CARPENTIERI, *Tutela e valorizzazione dei beni culturali*, op. cit., 1020-1021. Per un'analisi critica della disciplina del Codice, in cui si vede consolidato un approccio contrario alla prospettiva di decentramento voluta dalla riforma costituzionale, si v. PASTORI G., *Tutela e valorizzazione dei beni culturali in Italia: situazioni in atto e tendenze*, in *Aedon*, 2/2004. Per un'analisi dettagliata della disciplina del Codice, in prospettiva coerente all'analisi qui condotta, si v. PAPA A., *Valorizzazione e gestione del patrimonio culturale nel Codice dei beni culturali e del paesaggio*, in P. Bilancia (a cura di), *La valorizzazione dei beni culturali. Modelli giuridici di gestione integrata*, Franco Angeli, 2006, 72 ss.

## 4.2. Beni, attività e cultura: le attribuzioni del Ministero

Il ruolo ed il peso riconosciuto al ‘fattore culturale’ nell’ordinamento e nelle politiche del singolo Paese emerge con evidenza dai compiti assegnati ai relativi apparati istituzionali di settore.

Con riferimento al contesto nazionale, nell’esame delle attribuzioni del Ministero per i beni e le attività culturali è opportuno tenere a mente due ordini di considerazioni.

In primo luogo, ferme le attribuzioni attualmente riconosciute in suo favore, emerge come lo spettro operativo del Ministero in Italia resti alquanto limitato, anche nel confronto con i modelli adottati negli altri Stati europei considerati.

In secondo luogo, va ricordato come la struttura del dicastero sia stata oggetto di plurimi interventi di riorganizzazione, più o meno riusciti, che spesso hanno però condotto ad una frammentazione degli obiettivi di pubblico interesse perseguiti.

La sentita esigenza di costruire un’organizzazione *ab hoc* per l’esperimento di compiti inerenti al settore culturale è alla base dell’emanazione del decreto istitutivo del Ministero per i beni culturali e per l’ambiente (d.l. 14 dicembre 1974, n. 657). Oltre alle attività funzionali in materia ambientale allora attribuitagli, nel testo si legge che lo stesso Ministero è chiamato a provvedere alla tutela ed alla valorizzazione del patrimonio culturale del Paese; a promuovere la diffusione dell’arte e della cultura; a promuovere le iniziative necessarie per la protezione del patrimonio storico e artistico della Nazione (art. 2).

Secondo quanto emerge dal testo di legge, quella attribuibile ad esso è una qualifica settoriale e quasi residuale. Nell’assenza di un qualsivoglia riferimento ad attività produttive connesse al settore, le attribuzioni del Ministero, pertanto, sembrano restare ‘confinare’ negli spazi che la legislazione del ’39, allora vigente, riservava all’Amministrazione in materia.

Un profilo ‘di nicchia’ (anche) se comparato con le competenze già assegnate da tempo al suo pari francese. Infatti, oltre al compito di dirigere la politica di salvaguardia, protezione e «mise en valeur» del patrimonio culturale nazionale, al *Ministère de la Culture* (precedentemente, *Ministère des Affaires Culturelles*) è attribuito

anche quello di realizzare delle politiche governative in favore della creazione di opere d'arte, dello sviluppo di pratiche ed insegnamenti artistici, nonché quello di tecnologie, mezzi e strutture nel campo dei canali di comunicazione di massa (*mass media*)<sup>133</sup>.

In toni non radicalmente differenti sono declinati i compiti spettanti al DCMS britannico, i cui obiettivi coprono un raggio d'azione forse ancora più ampio del suo corrispettivo francese. Ciò anche e soprattutto in ragione del peso meno rilevante - in termini di spesa pubblica - del bilancio del relativo dicastero, come precedentemente accennato<sup>134</sup>.

Le priorità poste all'attenzione dell'attività di governo del DCMS sono ricondotte al numero di sette e spaziano dal sostegno alle eccellenze nel campo delle arti, della cultura e dello sport, allo stimolo del turismo e delle imprese coinvolte nel medesimo settore, quale volano nel potenziamento della crescita economica e della promozione dell'immagine del Regno Unito nel mondo. A ciò si aggiunge il sostegno sia all'espansione delle reti di telecomunicazione, che al settore dei *mass media*, al fine di assicurare il rispetto della libertà di stampa e la prosperità del settore. Ciò è garantito soprattutto attraverso un'attività di regolazione e di sostegno finanziario, da parte del DCMS, in favore dei soggetti coinvolti, nell'ottica di «ensuring social responsibility and building a shared society»<sup>135</sup>.

Dalle attribuzioni di cui sono investite le autorità di settore nelle esperienze straniere appena considerate emerge una considerazione ampia del 'fattore culturale', comprensiva di ogni manifestazione umana riconducibile ad esso, comprese quelle afferenti all'ambito sportivo. Allo stesso tempo, non viene mai

---

<sup>133</sup> Nel dettaglio, per le attribuzioni del *Ministère de la Culture*, originariamente, il riferimento è al décret n°59-889 del 24 luglio 1959; da ultimo, cfr. décret n° 2017-1077 del 24 maggio 2017, disponibile su <https://www.legifrance.gouv.fr>. Per una ricostruzione storica delle varie epoche del Ministero francese, si v. DARDY-CRETIN M., *Histoire administrative du ministère de la culture et de la communication 1959-2012*, «La documentation Française», Comité d'histoire du ministère de la culture, 2012.

<sup>134</sup> Cfr. par. 4.1.

<sup>135</sup> Cfr. <https://www.gov.uk/government/organisations/department-for-digital-culture-media-sport/about>. Per un'analisi dettagliata delle funzioni, dei costi e delle politiche del DCMS, si v. *Short Guide to the Department for Digital Culture Media and Sport*, National Audit Office (NAO), ottobre 2017, disponibile su <https://www.nao.org.uk/report/a-short-guide-to-the-department-for-digital-culture-media-and-sport/>.

tralasciato l'aspetto economico associato o associabile al settore culturale. Tanto la «mise en valeur», quanto l'obiettivo della «growing economy», ricondotti alla dimensione culturale e anche turistica delle imprese operanti in tale ambito, rappresentano due capisaldi dell'attività di promozione della cultura sia in Francia, che nel Regno Unito.

Al contrario, dall'osservazione del contesto italiano, emerge chiaramente e ancora l'impronta tradizionale, orientata a considerare la «cosa» quale oggetto di attenzione primaria da parte dei pubblici poteri operanti in materia. L'interesse è focalizzato sul «bene» da tutelare, gestire e valorizzare, al fine di garantirne la più ampia fruizione, lasciando in secondo piano sia i vantaggi potenzialmente emergenti dalle relative attività connesse, sia ulteriori profili, comunque riconducibili all'area di interesse in questione.

Con riferimento all'ampliamento dell'area di interesse e delle attribuzioni del Ministero, va comunque ricordato che una revisione dei compiti assegnati al dicastero nazionale era già stata avviata sul finire degli anni Novanta. In base alle previsioni del d.lgs. 20 ottobre 1998, n. 368, il Ministero per i beni e le attività culturali provvede «alla tutela, alla gestione e valorizzazione dei beni culturali [...] e alla promozione delle attività culturali»; «opera per la massima fruizione dei beni culturali [...], per la più ampia promozione delle attività culturali, garantendone il pluralismo e l'equilibrato sviluppo in relazione alle diverse aree territoriali e ai diversi settori» (art. 1). In tale occasione, alle attribuzioni così definite, si aggiungono quelle in materia di spettacolo, di sport e impiantistica sportiva (art. 2, co. 1, lett. *b* e in generale lett. da *a* a *g*)<sup>136</sup>. Una competenza, quella in materia di sport, che verrà poi successivamente espunta (d.l. 18 maggio 2006, n. 181).

Negli ultimi anni entra poi a far parte delle attribuzioni del dicastero la materia

---

<sup>136</sup> Il decreto 368/1998 si inserisce nel quadro attuativo della delega di cui alla l. 59/1997 (art. 11, lett. *a*), quale tappa del più ampio processo di riordino dell'amministrazione statale nel suo insieme e sull'onda della politica di decentramento amministrativo, di cui sono prodotti tanto la riforma del Titolo V (l. cost. 3/2001), quanto il d.lgs. 112/1998. Per un quadro delle funzioni del Ministero a fronte della riorganizzazione del 1998, si v. ALIBRANDI T., FERRI P., *I beni culturali e ambientali*, IV ed., Milano, Giuffrè, 2001, 114 ss. Più ampiamente sul tema, si v. BARBATI C., *Organizzazione e soggetti*, in *Diritto del patrimonio culturale*, op. cit., 65 ss., qui 84-85; ID., *Le funzioni del ministero per i Beni e le Attività culturali nella più recente legislazione*, in *Aedon*, 1/1999; SCIULLO G., *Ministero per i Beni e le Attività culturali e riforma dell'organizzazione del governo*, in *Aedon*, 2/1999; ID., *Il «Lego» istituzionale, il caso del Mibac*, in *Aedon*, 3/2006.

del turismo<sup>137</sup>, pure rimossa da un recente intervento normativo<sup>138</sup>.

L'incertezza e la volatilità delle attribuzioni, per la verità mai così ampie, riconosciute all'Amministrazione nazionale in materia culturale, hanno senz'altro rappresentato uno dei fattori condizionanti la spesso mancata possibilità di attuare politiche integrate nel settore, oltre che l'arretramento della rilevanza delle iniziative in tale ambito, tanto da renderlo per lo più recessivo.

### 4.3. L'organizzazione dell'Amministrazione nel settore culturale

Le attribuzioni riconosciute all'Amministrazione operante nel settore riescono poi a trovare una realizzazione concreta solo mediante la predisposizione di apparati organizzativi ideati sulla base delle stesse.

Nell'analisi delle esperienze straniere si nota, infatti, come l'architettura delle relative istituzioni rispecchi la rilevanza del tema culturale e gli obiettivi di interesse pubblico che si intendono perseguire.

In linea con una visione centralista, il *Ministère de la Culture* rappresenta il fulcro della macchina organizzativa dell'Amministrazione dello Stato. Interamente competente in materia culturale – salvo l'ipotesi derogatoria della *clause générale de compétences* in favore delle *collectivités territoriales* – questo vede attualmente operanti al suo interno: un *secrétariat général*, tre direzioni generali<sup>139</sup> e una *délégation*, istituita per orientare e coordinare le politiche pubbliche volte a garantire e promuovere l'uso della lingua francese<sup>140</sup>.

---

<sup>137</sup> Cfr. l. 24 giugno 2013, n. 71.

<sup>138</sup> Cfr. Regolamento di riorganizzazione del Ministero delle Politiche Agricole, d.l. 12 luglio 2018, n. 86, «Disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni dei Ministeri», conv. in l. 97/2018.

<sup>139</sup> Rispettivamente, si tratta della *Direction générale des Patrimoines*, istituita nel 2010, a seguito della fusione tra la *Direction des musées de France*, la *Direction des archives* e la *Direction de l'architecture e du patrimoine*, cfr. DARDY-CRETIN M., *Histoire administrative du ministère de la culture et de la communication 1959-2012*, op. cit., 135 ss.; la *Direction générale de la création artistique*; la *Direction générale des médias et des industries culturelles*. Per la disamina dei compiti propri di ciascuna, nel dettaglio, si v. <http://www.culture.gouv.fr/Nous-connaître/Organisation>.

<sup>140</sup> *Délégation à la langue française et aux langues de France*, cfr. art. 6 del decreto 11 novembre 2009, relativo a «les missions et à l'organisation de l'administration centrale du ministère de la culture et de la communication». Sui mutamenti giuridici che hanno investito l'amministrazione della cultura in Francia, tra gli altri, si v. PELLAS J.-R., *Droit de la culture*, LJDG, 2015, 51 ss.

Tutte queste strutture collaborano a fianco del Ministro. Nondimeno, non sono le uniche ad essere riconducibili all'amministrazione centrale dello Stato francese. A queste si aggiungono infatti i *services à compétence nationale* e gli *établissements publics* (EP). Il Ministero fa largo uso di entrambi gli strumenti organizzativi per svolgere i propri compiti. La differenza fondamentale tra i due modelli consiste nel grado di autonomia di cui rispettivamente godono nei confronti della stessa amministrazione centrale. Infatti, mentre i *services* sono legati a quest'ultima da una relazione più stretta, per il tramite di uno «chef de service» o di un «sous-directeur d'administration centrale» e non hanno, pertanto, personalità giuridica propria; al contrario, gli EP godono del connotato proprio di *personnes morales de droit public* e per la maggior parte sono in grado di fornire autonomamente, per conto del Ministero «services culturels» ai cittadini<sup>141</sup>.

Lo schema organizzativo accentrato non trova un corrispettivo nel caso inglese, come in precedenza accennato. L'amministrazione preposta al settore nel Regno Unito si dimostra piuttosto scarna, per numero di dipendenti, anche se non per numero di funzioni<sup>142</sup>. Detto assetto è però compensato dalla previsione di un modello operativo de-centralizzato. Infatti, il DCMS attua le proprie politiche attraverso l'azione di quarantuno diversi ALBs, in grado di coprire un ampio numero di attività e di settori. Sul piano giuridico si tratta essenzialmente di *Non-Departmental Public Bodies* (NDPBs); sono governati da un proprio *board* indipendente, sebbene nominato nei suoi vertici dal DCMS<sup>143</sup>; sono responsabili dell'attuazione delle *policies* di settore, nel rispetto delle linee direttive del governo, e rispondono dell'impiego delle risorse finanziarie messe loro a disposizione dal DCMS attraverso la tecnica del *grant-in-aid*<sup>144</sup>.

Il DCMS è comunque chiamato a rispondere (*responsible and accountable*) davanti al Parlamento delle politiche intraprese, per il denaro pubblico impiegato nel

---

<sup>141</sup> Sul tema dei servizi pubblici in Francia, tra i quali rientrano anche i servizi culturali, si v. DEVOLVÉ P., *Le droit administratif*, Paris, Dalloz, 2014; LEBRETON G., *Droit administratif général*, IX ed., Paris, Dalloz, 2013; AUBY J.-F., *Le droit public de la culture*, op. cit., 97.

<sup>142</sup> Cfr. 4.2.

<sup>143</sup> In particolare dall'*Accountability Officer* (AO), cfr. <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2017/10/Short-Guide-to-the-Department-for-Digital-Culture-Media-and-Sport.pdf>.

<sup>144</sup> Cfr. <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2017/10/Short-Guide-to-the-Department-for-Digital-Culture-Media-and-Sport.pdf>.

perseguimento delle medesime e, più in generale della gestione degli *asset* (patrimoniali e finanziari) di cui dispone.

Il principio secondo cui l'individuazione delle funzioni avrebbe dovuto guidare la predisposizione di uomini e mezzi al loro esercizio<sup>145</sup>, non ha trovato, tuttavia, la più ferrea applicazione nel contesto nazionale e men che mai nella materia che qui interessa, almeno fino a tempi recenti<sup>146</sup>. Infatti, basti osservare i numerosi interventi di riorganizzazione in cui è incorso il Ministero dalla fine degli anni Novanta ad oggi.

Attualmente, l'apparato centrale è articolato in undici direzioni generali, ridotte nel numero già a partire dal 2014<sup>147</sup> e da ultimo nel 2016-18 con l'accorpamento della Direzione generale Belle arti e Paesaggio e della Direzione Archeologia in un unico organo<sup>148</sup>, oltre che con la soppressione della Direzione Generale Turismo a seguito della rimozione della relativa attribuzione in favore del Ministero<sup>149</sup>.

Oltre agli Istituti centrali, il cui riordino è avvenuto in occasione dell'ultimo regolamento di organizzazione del Ministero, resta ferma la possibilità per quest'ultimo di avvalersi di soggetti costituiti in forma di societaria per l'esercizio dei propri compiti<sup>150</sup>.

#### **4.3.1. Amministrazione e territori: il livello periferico e quello locale**

Le considerazioni circa l'articolazione periferica dell'Amministrazione statale e il rapporto tra la stessa ed i soggetti operanti a livello locale non possono essere valutati in maniera avulsa rispetto al modello operante a livello centrale. Pertanto,

---

<sup>145</sup> Cfr. CASINI L., «*Learning by experience*»? *La riforma del ministero dei Beni e delle Attività culturali e del Turismo*, in *Aedon*, 3/2017.

<sup>146</sup> Per un'analisi degli obiettivi e degli effetti della riforma, si v. CASINI L., *Una «Revolution in government»? La riforma amministrativa del patrimonio culturale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2/2018, 693 ss.; ID., *La riforma del Mibact tra mito e realtà*, in *Aedon*, 3/2016. Per un'analisi dell'impatto della riforma sul Ministero, si v. anche BARBATI C., *Il «nuovo» Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo*, in *Gior. dir. amm.*, 2015, 206 ss.

<sup>147</sup> D.p.c.m. 29 agosto 2014, n. 171.

<sup>148</sup> D.m. 23 gennaio 2016, n. 44.

<sup>149</sup> D.m. 12 luglio 2018, n. 86.

<sup>150</sup> Il riferimento è ad Ales s.p.a., sulla natura della quale si rinvia a ROVERSI MONACO M., *Ales S.p.A. e Arcus S.p.A. sono società in house?*, in *Aedon*, 2/2012.



quest'ultimo rappresenta uno dei presupposti logici necessari per poter comprendere le relazioni organizzative che legano i vari attori istituzionali (e non) coinvolti nel settore culturale.

È opportuno però tenere distinto, sin dall'inizio, il caso del Regno Unito, rispetto agli altri considerati, in quanto rappresenta un modello di eccezione nei confronti della dialettica centro-periferia, propria degli ordinamenti *à droit administratif*, come quello francese ed italiano.

Il modello organizzativo dell'Amministrazione britannica segue, infatti, formule tendenzialmente più snelle, volte a deflazionare la burocrazia a livello centrale, mediante l'attivazione di propri 'bracci operativi' autonomi (*Arm's Length Bodies*), in grado di rapportarsi in via diretta con i rispettivi interlocutori, senza necessariamente dover coinvolgere il dicastero competente<sup>151</sup>.

Diversamente, il modello adottato nei contesti nazionali degli ordinamenti europei continentali considerati è per lo più fondato su rapporti di direzione e/o coordinamento tra plurimi organi o soggetti, in maggioranza pubblici, a cui è affidato l'esercizio di determinate funzioni, afferenti all'area del patrimonio culturale e più in generale della «cultura».

In particolare, a livello territoriale operano tanto le strutture periferiche del governo centrale, quanto quelle riconducibili alle autonomie locali, in rapporto le une alle altre secondo i termini dettati dai criteri di assegnazione delle competenze<sup>152</sup>.

Tuttavia, è opportuno evidenziare delle distinzioni nell'approccio seguito dall'ordinamento nazionale e quello, invece, proprio dell'esperienza francese, in riferimento al coinvolgimento e al ruolo delle autonomie territoriali nell'ambito dell'organizzazione dei beni e delle attività culturali.

Nel quadro dell'Amministrazione francese le autonomie territoriali (*collectivités territoriales*) sono libere di organizzarsi, secondo i modelli che ritengono maggiormente idonei a rispondere alle esigenze del proprio contesto di riferimento, ai sensi della *clause générale des compétences*<sup>153</sup>. Pertanto, nonostante il ruolo forte

---

<sup>151</sup> Cfr. par. 4.

<sup>152</sup> Per quanto riguarda i criteri operanti nell'ordinamento nazionale, cfr. par. 4.1.

<sup>153</sup> Cfr. *code générale des collectivités territoriales* (CGCT), art. L. 4221-1 ss., come riportato da AUBY J.-F., *Le droit public de la culture*, op. cit., 77-79.

giocato dall'apparato ministeriale, anche periferico - quest'ultimo operante attraverso le *directions régionales des affaires culturelles* (DRAC), definite come «administration déconcentrée» e sottoposte all'autorità prefettizia regionale - in Francia non sussistono vincoli eccessivamente stringenti alla loro capacità di auto-organizzazione.

Una realtà che non trova propriamente un corrispettivo nel contesto nazionale. Qui resta fermo il ruolo piuttosto delineato dei Segretariati regionali (ex direzioni regionali, già soprintendenze regionali), quali organi di coordinamento tra le soprintendenze di settore e il Ministero, nonché quali interlocutori di quest'ultimo nei rapporti con le autonomie territoriali. Allo stesso tempo, viene ribadita e accentuata, anche di recente, la storica funzione delle Soprintendenze<sup>154</sup>.

Quel che appare come una novità nel panorama organizzativo del settore culturale - e che, per molti versi, avvicina l'impostazione nazionale a quelle europee considerate - è l'emersione di soggetti dotati di un qualificato grado di autonomia, operanti in aree per lungo tempo trascurate.

Il riferimento è alle istituzioni ed ai luoghi della cultura, in particolare, ai musei statali dotati di autonomia speciale, sui quali si avrà modo di tornare più approfonditamente in seguito. Soggetti non presi in considerazione nelle varie fasi di riforma della struttura ministeriale (il regolamento del 1998 ne fa solo menzione, senza specificarne natura e funzioni), eppure in grado di svolgere un ruolo chiave nella promozione dello sviluppo della cultura<sup>155</sup>. Nello specifico, la tendenza verso l'autonomia museale, a cui l'Italia accenna, vanta già delle sperimentazioni collaudate in Francia, sin dalla fine degli anni Novanta. Risale, infatti, a quel periodo

---

<sup>154</sup> Per un quadro della riorganizzazione dell'Amministrazione centrale e periferica del Ministero, secondo il disegno della riforma c.d. Franceschini, si v. CASINI L., *Una «revolution in government»? La riforma amministrativa del patrimonio culturale*, op. cit.; BARBATI C., *Il «nuovo» Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo*, in *Gior. dir. amm.*, 2015, 206 ss.

<sup>155</sup> Come hanno dimostrato, per esempio, i risultati ottenuti in termini di visitatori e ingressi nei musei nel periodo tra il 2014 e i primi mesi del 2017. Per i «numeri» dei musei italiani, si v. [http://www.beniculturali.it/mibac/export/MiBAC/sito-MiBAC/Contenuti/visualizza\\_asset.html\\_249254064.html](http://www.beniculturali.it/mibac/export/MiBAC/sito-MiBAC/Contenuti/visualizza_asset.html_249254064.html). A supporto del rinnovato ruolo degli istituti e luoghi della cultura nel contesto dell'amministrazione nazionale, peraltro, si pongono i Poli museali regionali, quali realtà inedite, necessarie ad armonizzare le strategie e gli obiettivi di valorizzazione del complesso di istituti ad essi afferenti, su base regionale, prevedendone di comuni e perseguendo «l'integrazione dei percorsi culturali di fruizione e, in raccordo con il segretario regionale, dei conseguenti itinerari [...] culturali», cfr. art. 30, co. 2, lett. a e co. 3 d.p.c.m. 171/2014.

la trasformazione di alcuni tra i più importanti musei nazionali in enti pubblici a carattere non commerciale (*établissements publics administratifs*), dotati di personalità giuridica, in grado di poter gestire autonomamente i compiti loro assegnati, pur mantenendo una relazione di coordinamento con il relativo Ministero<sup>156</sup>.

A fronte di quanto evidenziato con riferimento all'esperienza francese, dunque, il ruolo e lo spazio riservato alle autonomie locali nel settore del patrimonio culturale, a livello nazionale, resta ancora una questione insoluta, benché le iniziative di riforma, che di recente hanno investito il sistema, abbiano tentato di darvi rilevanza. Infatti, la riorganizzazione operata con il d.p.c.m. n. 171 del 2014, pur avendo restituito degna centralità al settore culturale, ha confermato il ruolo forte del Ministero e, più in generale, del relativo apparato organizzativo, salvo i diversi gradi di autonomia ora attribuiti ad alcune delle sue unità, tra le quali figurano i musei statali di rilevante interesse nazionale.

Emerge, dunque, ancora una volta il peso del Ministero, dei suoi uffici e dei suoi organi (centrali e periferici), in quanto evidentemente pensato «per un'azione che non era solo di governo, ma anche di amministrazione attiva nel settore»<sup>157</sup>, tale da condizionare lo spazio di operatività residua nei confronti degli altri enti territoriali. Del resto, all'interno dello stesso Codice dei beni culturali e del paesaggio, gli enti territoriali diversi dallo Stato sono considerati 'meri' soggetti «con cui stipulare convenzioni per miglior esercizio delle funzioni proprie delle diverse articolazioni centrali, in pressoché nulla distinte da altri soggetti pubblici o privati»<sup>158</sup>. Manca, pertanto, un'efficace considerazione delle autonomie nel quadro dei rapporti organizzativi propri dell'Amministrazione dei beni e delle attività culturali in Italia. Le stesse sono considerate realtà 'residuali', con le quali lo Stato è tenuto a dialogare nell'ambito della predisposizione di piani e programmi, ma nei confronti delle quali è riconosciuta solo una limitata capacità di azione.

Una questione, quella del mancato coinvolgimento della dimensione territoriale e locale, che - come ricordato - non pare porsi particolarmente nel Regno Unito.

---

<sup>156</sup> Sull'autonomia museale nei vari ordinamenti considerati, più approfonditamente, cfr. cap. II, par. 3.

<sup>157</sup> BARBATI C., *Organizzazione e soggetti*, in *Diritto del patrimonio culturale*, op. cit., 137 e già PASTORI G., *Il riordino del ministero nel sistema dei beni culturali. Le funzioni*, in *Aedon*, 1/2005.

<sup>158</sup> BARBATI C., *Organizzazione e soggetti*, in *Diritto del patrimonio culturale*, ult. cit., 137-38.

In tale contesto, tanto l'autonoma operatività dei *Non Departmental Public Bodies* (NDPBs), come l'*Arts Council* o il *National Trust*, quanto l'associazionismo di settore, permettono alla collettività di rapportarsi e organizzarsi liberamente, in risposta alle istanze sociali provenienti dai contesti di riferimento, tra le quali rientrano a pieno titolo quelle di matrice culturale. In particolare, associazioni, fondazioni, *trust*, nei quali viene individuata l'esistenza di una missione pubblica, meritevole di riconoscimento da parte dell'ordinamento, assumono lo status di «charitable» e si interfacciano con l'organizzazione amministrativa pubblica, essenzialmente, per ottenere il sostegno finanziario e le agevolazioni fiscali che la legge ritiene loro applicabili<sup>159</sup>.

È chiaro, quindi, come il riconoscimento di un ruolo di rilevanza nel settore culturale in favore degli enti territoriali incontri delle difficoltà nel contesto nazionale. In relazione a tale profilo sarebbe auspicabile un maggiore coinvolgimento in particolare delle regioni, alle quali, peraltro, sono attribuiti poteri funzionali in materia di valorizzazione del patrimonio culturale.

Tuttavia, due sono i profili problematici che è necessario tenere in considerazione.

In primo luogo, è stato evidenziato come risulti difficile capire il ruolo che le regioni intendono svolgere in ambito culturale, in quanto i relativi statuti si dimostrano tutt'altro che esaustivi nell'indicare gli obiettivi e/o la missione che l'ente territoriale intende perseguire<sup>160</sup>. Ciò implica l'esistenza di un ampio spazio di operatività lasciato alle strutture periferiche dell'Amministrazione statale, che tendono così a riempire i 'vuoti' funzionali lasciati dalle regioni, sostituendosi o sovrapponendosi ad esse.

In secondo luogo, nell'assenza di linee guida o obiettivi definiti da statuto a livello regionale, di conseguenza, si è posto l'accento sulla proliferazione di interventi settoriali e particolari (provvedimenti, normative, etc.) che rendono ancor più difficile l'intenzione di ricondurre ad unità il disegno politico

---

<sup>159</sup> Cfr. cap. III, par. 5 e 5.2.

<sup>160</sup> BARBATI C., *Organizzazione e soggetti*, in *Diritto del patrimonio culturale*, op. cit., 138; TUBERTINI C., *I beni e le attività culturali nei nuovi statuti regionali*, in *Aedon*, 2/2005; ZANETTI L., Art. 112, in Cammelli M. (a cura di), *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Bologna, Il Mulino, 436 ss.

sottostante<sup>161</sup>. Una soluzione risolutiva sul punto risulta ancor più necessaria soprattutto se l'auspicio è quello di dirigersi verso un approccio condiviso e integrato in materia a livello nazionale, rispetto al quale lo Stato ed il suo apparato svolgerebbero soltanto un ruolo di controllo, fatte comunque salve le prerogative riconosciute dalla legge in favore di quest'ultimo.

---

<sup>161</sup> BARBATI C., *Organizzazione e soggetti*, in *Diritto del patrimonio culturale*, op. cit., 140. Sugli effetti della riorganizzazione delle province in materia di amministrazione dei beni e delle attività culturali, si v. TUBERTINI C., *L'assetto delle funzioni locali in materia di beni ed attività culturali dopo la legge 56/2014*, in *Aedon*, 1/2016.

## CAPITOLO II - IL MUSEO COME ISTITUTO DELLA CULTURA

SOMMARIO: 1. Il ruolo del museo nel contesto giuridico contemporaneo. – 2. L'evoluzione della figura giuridica del museo: da «universitas rerum» a «soggetto». – 2.1. La posizione del «museo» nella teoria dei beni pubblici: le raccolte o collezioni governative. – 2.2. Un mutamento nella prospettiva: dall'«osservato» all'«osservatore». – 2.3. Verso il superamento dello status di «irrilevanza» del museo in Italia. – 2.3.1. L'esperienza delle Soprintendenze 'speciali' e la lungimiranza del 'modello Pompei'. – 3. Lo statuto giuridico del museo contemporaneo. – 3.1. I modelli museali esistenti: un'analisi strutturale. – 3.1.1. La categoria dei musei-ufficio. – 3.1.1.1. Il caso dell'*Asbmolean Museum* di Oxford. – 3.1.1.2. I «musei-ufficio» di livello dirigenziale ad autonomia speciale. – 3.1.2. L'istituzione museale ad «autonomia limitata». – 3.1.2.1. I musei-fondazione come tipo museale ad autonomia limitata. – 4. Un rinnovamento del rapporto tra il museo e la realtà territoriale. – 4.1. Le dinamiche del rapporto tra musei autonomi e territorio: il ruolo dei Poli museali regionali. – 4.2. Per un quadro sulle realtà locali: musei regionali e musei civici.

### 1. Il ruolo del museo nel contesto giuridico contemporaneo

In un'ottica di promozione della cultura, di integrazione e rafforzamento, l'istituzione museale ha assunto un ruolo fondamentale: si fa 'veicolo di conoscenza' sociale, del senso di appartenenza, attraverso la conservazione e la trasmissione alle successive generazioni di un patrimonio culturale comune. È un istituto o un luogo nel cui contesto il cittadino o il singolo visitatore viene a contatto con le «testimonianze aventi valore di civiltà» e, più ampiamente, con le varie possibili «manifestazioni della creatività umana»<sup>1</sup>.

Il museo svolge una funzione di primaria importanza, quindi, nella promozione dello sviluppo della cultura e ciò è chiaro, anche sul piano giuridico, da molto tempo nel panorama globale.

Infatti, sin dalla fine degli anni Settanta del secolo scorso, l'organismo internazionale in materia museale (*International Council of Museums – ICOM*) ha

---

<sup>1</sup> Cfr. art. 101, co. 2, lett. a, Cod. e cap. I, par. 1.

elaborato una nozione giuridica di «museo», nella quale emergono quelli che sono stati individuati come i caratteri identificativi dello stesso.

Il «museo» è, dunque, inquadrato come «un’istituzione permanente, senza scopo di lucro, al servizio della società e del suo sviluppo, aperta al pubblico, che effettua ricerche sulle testimonianze materiali e immateriali dell’uomo e del suo ambiente, le acquisisce, le conserva, le comunica e specificamente le espone per scopi di studio, istruzione e diletto»<sup>2</sup>.

In questo senso, la dimensione autoreferenziale tipica del museo tradizionale, lascia spazio ad una «vocazione verso l’esterno», intesa come un’attitudine dello stesso ad interloquire attivamente con i propri visitatori, anche al di fuori del singolo contesto nazionale, instaurando con gli stessi uno scambio vivo, dinamico, in grado di lasciare traccia<sup>3</sup>.

La nozione è stata oggetto di recepimento da parte di molti ordinamenti nazionali europei, tra cui quelli di Francia e Regno Unito, sebbene in modo diverso.

Il *Code du Patrimoine* fa proprio lo ‘statuto minimo’ del museo, assorbendo la disposizione, precedentemente inserita nella c.d. *loi musées*<sup>4</sup>, con la quale il governo francese ha ridisegnato i contorni della materia a partire dai primi anni Duemila: «Est considérée comme musée, au sens du présent livre, toute collection permanente composée de biens dont la conservation et la présentation revêtent un intérêt public et organisée en vue de la connaissance, de l’éducation et du plaisir du public»<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> La definizione è contenuta nell’articolo 3, sez. 1, dello Statuto ICOM, così come modificato a seguito della ventunesima Conferenza Generale del Consiglio, tenutasi a Vienna nel 2007. La nozione internazionale di «museo» attualmente adottata costituisce il punto di arrivo di una serie di modifiche operate sulla prima nozione, adottata dall’ICOM in seno alla riunione tenutasi a Santiago del Cile nel 1971, aggiornata poi nel 2004, con l’introduzione del connotato dell’immaterialità con riferimento alle testimonianze di civiltà. Sulle evoluzioni della nozione e per uno studio dettagliato del significato delle varie proposizioni che la compongono, si v. FALLETTI V., MAGGI M., *I musei*, Bologna, Il Mulino, 2012, 12 ss. Sull’impegno dell’ICOM e le regole di ‘etica museale’ applicabili nel settore, si v. MURPHY B.L. (a cura di), *Museums, Ethics and Cultural Heritage*, Routledge, 2016.

<sup>3</sup> Sul concetto di «museo a vocazione esterna», più ampiamente, si v. BARBATO J.-C., BORIES C., *Européanisation et internationalisation du droit des musées - Actes du colloque organisé le 8 juin 2015 au Petit Palais par le CEDIN, le CDPC, DCS, l’IRDP et le Musée du Louvre*, Ed. Pedone, Paris, 2017, 9 ss.

<sup>4</sup> L. n° 2002-5 del 4 gennaio 2002.

<sup>5</sup> Art. L410-1, libro IV, titolo I, *Code du Patrimoine*.

Nel Regno Unito, è la *Museum Association* a costruire una nozione di «museo», tenendo conto dell'impostazione internazionale e considerando i musei come soggetti in grado di «enable people to explore collections for inspiration, learning and enjoyment. They are institutions that collect, safeguard and make accessible artefacts and specimens, which they hold in trust for society»<sup>6</sup>.

La definizione di una 'missione' chiara da assegnare ai musei è contestualmente occasione per ripensare la struttura giuridica, le funzioni e le capacità gestionali di questi.

Si afferma così in via generalizzata la figura del «museo-azienda», dotato di funzioni proprie e organizzato secondo logiche manageriali, improntate all'efficienza, efficacia ed economicità nella gestione del patrimonio culturale che il medesimo custodisce, anche ove in titolarità statale<sup>7</sup>.

Di qui l'emersione del modello di museo-ente pubblico francese (*établissement public administratif*), di qui le prime esperienze di Soprintendenze speciali in Italia, rispetto alle quali il progetto 'pilota' è stato quello che ha visto conferire autonomia scientifica, organizzativa, gestionale, finanziaria e contabile alla Soprintendenza archeologica di Pompei nel 1997, a cui sono seguite quelle di Venezia, Firenze, Roma e Napoli<sup>8</sup>.

Discorso differente vale per il contesto anglosassone. In questo caso il *public trust*, inteso come particolare modello di *trust*, tipico dei musei britannici considerati di rilevante interesse nazionale<sup>9</sup>, che vede la partecipazione nel «board of trustees» - e all'assetto economico-finanziario dell'istituzione - oltre che dei privati fondatori,

---

<sup>6</sup> Cfr. «Code of Ethics for Museums», *Museum Association*, disponibile su [https://www.museumassociation.org/asset\\_arena/7/17/15717/v0\\_master.pdf](https://www.museumassociation.org/asset_arena/7/17/15717/v0_master.pdf).

<sup>7</sup> Più ampiamente, sulle caratteristiche tipiche del «museo-azienda» rinvenibili nell'ambito della struttura e dell'organizzazione dei musei nazionali statali, cfr. parr. 3 e 3.1; cap. III, par. 5.4.

<sup>8</sup> Il riferimento è alla l. 352/1997 per la Soprintendenza di Pompei; al d.l. 11/2001 per le altre quattro. Successivamente poi la Soprintendenza speciale di Napoli verrà accorpata con quella di Pompei. Per un panorama sulla dimensione delle Soprintendenze autonome, si veda più approfonditamente LANDRIANI L., *Modelli di gestione per le aziende dei beni culturali. L'esperienza delle Soprintendenze 'speciali'*, Milano, Franco Angeli, 2012.

<sup>9</sup> Sono *public trust* la maggior parte dei musei londinesi, tra cui: il *British Museum*, la *National Gallery*, la *Tate of London*. Altri musei nazionali sono poi sparsi sul territorio britannico, anche se in numero più esiguo. Per una ricognizione e un riordino dei musei nel Regno Unito, nonché per sopperire alla connotazione non molto omogenea dei flussi di finanziamento nei confronti dei musei, si veda da ultimo *The Mendoza Review: an independent review of museums in England*, DCMS, novembre 2017, disponibile su <https://www.gov.uk/government/publications/the-mendoza-review-an-independent-review-of-museums-in-england>.



anche di soggetti pubblici istituzionali, come il DCMS, direttamente o per il tramite di uno dei suoi *Arm's Length Bodies*.

In tale circostanza, come del resto già osservato con riferimento all'organizzazione statale di settore<sup>10</sup>, il raggiungimento di una dimensione autonoma rispetto allo Stato non costituisce un obiettivo da inseguire. Dal momento che – tranne nel caso del *Victoria and Albert Museum* (V&A) – la maggior parte dei musei divenuti poi a regime di *public trust*, nascono come *trust* di diritto comune, creati per lo più a fronte di donazioni e lasciti privati in favore della collettività (*public benefit*)<sup>11</sup>.

In Italia il riconoscimento del museo come «soggetto», oltre che come realtà autonoma, tarda ad affermarsi. Le ragioni possono essere individuate tanto nel ruolo primario assunto, sul piano giuridico, dalle «cose» rispetto agli istituti; quanto nella tradizionale collocazione dello stesso all'interno dell'apparato amministrativo di settore, per quanto riguarda i musei pubblici.

Nel focalizzare l'attenzione su questi ultimi, è possibile notare come, in realtà, essi rappresentino le unità minime della struttura organizzativa a cui pertengono, nonché quelle più vicine al cittadino. Con riferimento, in particolare, a quelle statali, i musei sono formalmente classificati come «uffici» del Ministero. Una qualificazione del resto non incoerente con l'assetto della normativa di settore, tutta diretta a considerare i beni e le attività connesse alla tutela ed alla valorizzazione di questi ultimi, oggetto di custodia da parte dei numerosi musei pubblici disseminati sul territorio italiano.

L'introduzione anche nell'ordinamento nazionale di una nozione giuridica di «museo» ha contribuito ad elevare lo stesso da un piano oggettivo-strumentale ad uno soggettivo-funzionale<sup>12</sup>. L'aver conferito ad alcuni istituti nazionali una «speciale forma di autonomia», declinata in chiave amministrativa, organizzativa, gestionale, finanziaria e contabile – anche grazie al riconoscimento della qualificazione di uffici di livello dirigenziale generale o non generale – ha permesso a detti musei di 'aprirsi' al proprio pubblico; di organizzare la propria attività; di

---

<sup>10</sup> Cfr. cap. I, par. 4.

<sup>11</sup> Sulla genesi e la storia del *Victoria and Albert Museum* di Londra, si v. PHYSICK J.F., *The Victoria and Albert Museum. The History of Its Building*, Phaidon Press Ltd, 1982.

<sup>12</sup> In particolare, il riferimento è al d.m. 23 dicembre 2014 (c.d. decreto musei), articolo 1.

spiegare, anche nel contesto nazionale, la propria funzione fondamentale di promozione dello sviluppo della cultura, contribuendo a garantire, in maniera più efficace, al soddisfacimento delle istanze riconducibili al primario ‘diritto alla cultura’.

Nel proseguo si cercherà, dunque, di esaminare più da vicino i caratteri del museo nazionale autonomo, per comprenderne le tappe evolutive e qualificando il genere di «autonomia» riconosciuta al medesimo, anche confrontando il caso dei musei con quello di altre unità organizzative della Pubblica Amministrazione italiana, rese autonome al fine di contribuire al soddisfacimento di diritti primari, riconosciuti in Costituzione. È il caso degli istituti scolastici e delle aziende sanitarie locali<sup>13</sup>.

Si terranno altresì presenti le esperienze maturate in contesti stranieri, al fine di inscrivere quella italiana nel quadro delle politiche culturali di altri Stati d’Europa.

Da ultimo, si analizzeranno i profili concreti attraverso cui l’autonomia museale si manifesta prendendo in considerazione la struttura interna dei musei dotati di autonomia speciale, così come descritta negli statuti finora approvati.<sup>14</sup> La medesima sarà raffrontata poi con l’altro schema di autonomia adottato per alcuni musei nazionali, nella specie si tratta del modello del museo-fondazione, valutandone vantaggi e svantaggi, pure tenendo presente le criticità manifestate in sede applicativa da quest’ultimo<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> Cfr. par. 3.1.

<sup>14</sup> Cfr. parr. 3.1.1. e ss.

<sup>15</sup> Cfr. par. 3.1.2.1.

## 2. L'evoluzione della figura giuridica del museo: da «universitas rerum» a «soggetto»

È opinione oggi largamente condivisa che nel museo si riconosca, in primo luogo, un «elemento di aggregazione, di continuità, e di identità di una comunità»<sup>16</sup>. Ciò in quanto i musei si fanno veicoli di conoscenza di forme ed espressioni facenti parte del patrimonio culturale di una comunità, quale «insieme di beni che [...] permette all'uomo, ad un gruppo sociale, che sia una famiglia, una nazione, un qualsiasi altro gruppo, di comprendere i tempi nelle tre dimensioni, cioè passato, presente, avvenire»<sup>17</sup>.

Le origini storiche del museo pubblico si individuano nelle iniziative di personaggi illustri che, a partire dal XV secolo, decidono di destinare alla pubblica fruizione oggetti appartenenti alle proprie collezioni, esponendole in strutture o luoghi deputati a tale scopo.

È considerato il primo museo pubblico d'Europa l'*Ashmolean Museum* di Oxford, istituito nel 1683, il cui nucleo originario era composto dalla raccolta naturalistica donata da Elias Ashmole all'omonima Università e alla la precisa condizione che la stessa fosse aperta al pubblico<sup>18</sup>.

Del medesimo tenore l'iniziativa già intrapresa da Federico Borromeo attraverso l'inaugurazione della Biblioteca Ambrosiana a Milano nel 1609, la cui fondazione era il tassello di una più ampia iniziativa, volta all'istituzione della prima accademia milanese e di una pinacoteca. In origine, proprio quest'ultima è stata luogo di raccolta di dipinti, stampe, disegni e sculture, dono personale del cardinale. «La Pinacoteca aveva come scopo non solo quello di offrirsi come pubblica esposizione, ma anche di fornire uno strumento didattico – cioè una raccolta di

---

<sup>16</sup> Così MORBIDELLI G., *Introduzione*, in G. Morbidelli e G. Cerrina Feroni (a cura di), *I musei. Discipline, gestioni e prospettive*, Giappichelli, Torino, 2009, 3 ss., qui 16.

<sup>17</sup> PINNA G., *Il ruolo sociale del museo*, in A. Lugli, G. Pinna, V. Vercelloni (a cura di), *Tre idee di museo*, Jaca book, Milano, 2005, 27 ss.

<sup>18</sup> Del resto, nel collezionismo di oggetti e pezzi naturalistici si individuano anche gli albori del *British Museum*. Sulle origini delle strutture museali, tra gli altri, si v. FIORIO M.T., *Il museo nella storia. Dallo studiolo alla raccolta pubblica*, Bruno Mondadori, 2011, 28-29; FALLETTI V., MAGGI M., *I musei*, Bologna, Il Mulino, 2012, 40 ss.; IMPERY O., MACGREGOR A. (a cura di), *The Origins of Museums. The Cabinet of Curiosities in Sixteenth and Seventeenth Century*, House of Stratus, 2001

modelli di grandi maestri del passato – agli allievi dell'Accademia del Disegno, che venne aperta nel 1620»<sup>19</sup>.

Risale poi alla fine del Settecento l'apertura del *Musée Central des Arts*, successivamente rinominato Louvre, identificato come primo museo moderno aperto al pubblico, a cui veniva altresì riconosciuto il carattere di «istituzione di interesse nazionale», rimarcando così l'appartenenza dello stesso alla comunità. Due sono gli effetti che la predisposizione di una simile struttura ha portato con sé: da un lato, ha contribuito ad ampliare la categoria dei fruitori dei beni ivi conservati; dall'altro, ne ha esaltato la funzione educativa e sociale: «il diritto di accedere alle collezioni non era più concesso dal principe, spesso con le modalità del protocollo di corte, ma rientrava nelle finalità educative che lo Stato si impegnava a perseguire»<sup>20</sup>.

Tuttavia, in ottica prettamente giuridica, con riferimento al nostro Paese, la visione del museo come luogo di aggregazione, identitario e realtà aperta di diffusione della conoscenza ed educativa, sopra riportata, non è sempre stata preponderante. Al contrario, ha faticato ad affermarsi, sopraffatta da un'altra concezione, che ha visto nello stesso un'entità 'monumentale', deputata alla conservazione di raccolte d'antichità e d'arte per il gusto 'estetico' di una cerchia ristretta di visitatori. In particolare, in origine e a livello giuridico, alla categoria «museo» si riconducevano tutte quelle raccolte miste di beni, integranti un interesse storico-artistico, dai contenuti più vari: da quelle puramente scientifiche, a quelle che comprendevano solo oggetti di antichità classica, a quelle che non erano assimilabili a nessuna delle precedenti, ma che vedevano al loro interno vari tipi di oggetti, appartenenti ad epoche diverse<sup>21</sup>.

Preliminare alla trattazione del modello giuridico riconosciuto ed assegnato oggi al museo contemporaneo all'interno dell'ordinamento nazionale, in rapporto con

---

<sup>19</sup> FIORIO M.T., *Il museo nella storia. Dallo studiolo alla raccolta pubblica*, op. cit., 53

<sup>20</sup> FIORIO M.T., *Il museo nella storia*, ult. cit. Sulla nascita e lo sviluppo del Louvre nel contesto delle istituzioni museali francesi e come baluardo dell'accesso generalizzato alla cultura, si v. POULOT D., *Patrimoine et musées. L'institution de la culture*, Hachette, 2014, 82 ss.

<sup>21</sup> Cfr. SANTANIELLO G., *Gallerie, pinacoteche e musei, ad vocem*, in *Enc. dir.*, 1969, 433 ss., qui 433-434.

altre esperienze europee, è allora la ricostruzione delle tappe che hanno condotto all'emersione della figura del museo in sé considerata.

Il portato storico su cui si fonda l'essenza stessa dell'istituzione museale rappresenta, infatti, un tassello importante per comprendere gli sforzi e le resistenze incontrate nell'iter di trasformazione della medesima da «oggetto» a «soggetto», da «universitas rerum et bonorum» a persona giuridica<sup>22</sup>; oltre che per confrontare l'esperienza nazionale con altri diversi approcci, ravvisabili negli ordinamenti inglese e francese.

È opportuno anticipare sin d'ora che non tutte le esperienze che ci si accinge ad esaminare, con riferimento ai musei pubblici e in particolare ai musei statali, sono giunte a dei risultati comuni, né tanto meno equiparabili sul piano giuridico. Ciò anche e soprattutto perché diversi sono stati i punti di partenza da cui, nel singolo caso, sono state prese le mosse nella costruzione dell'istituzione museale pubblica contemporanea.

Infatti, da un lato, i musei anglosassoni, si è detto, nascono intrinsecamente connotati da un carattere di autonomia rispetto all'apparato pubblico di riferimento, in quanto lo Stato riconosce solo *ex post* la sussistenza di un interesse pubblico alla conservazione ed alla fruizione dei beni vincolati da un negozio giuridico di diritto comune (*trust*). Nascono in questo modo i *public trust*, costituendo la veste giuridica dei più importanti musei nazionali del Regno Unito, tra cui il *British Museum*, la *National Gallery*, la *Tate London*.

Dall'altro, l'esperienza francese vede ben presto il distacco dei più importanti musei nazionali dalla gestione in via diretta dello Stato (*gestion en régie directe*), in favore del riconoscimento nei confronti di questi ultimi del grado di autonomia tipicamente attribuito alle *personnes morales de droit public*, attraverso la trasformazione dei medesimi in *établissements publics administratifs*. Vantano questo status dai primi degli anni Novanta il Louvre, il Museo d'Orsay e la Reggia di Versailles, solo per citarne alcuni<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> Sulle qualificazioni citate, più approfonditamente, si v. JALLA D., *La 'riforma' dei musei statali italiani*, in «Museo in-forma», *Rivista quadrimestrale della Provincia di Ravenna (Notiziario del Sistema Museale Provinciale)*, anno XIX, n°52 marzo 2015, disponibile su [http://www.sistemamusei.ra.it/admin/Rivista.php?op=fg&id\\_rivista=63&fld=file](http://www.sistemamusei.ra.it/admin/Rivista.php?op=fg&id_rivista=63&fld=file).

<sup>23</sup> Cfr. PELLAS J.-R., *Droit de la culture*, LGDJ, 2015, 58 ss.

L'Italia impiegherà decenni per colmare la distanza che la divide dalle esperienze citate nella predisposizione di modelli organizzativi e di modalità di gestione autonome per i musei nazionali. In particolare, ciò è dovuto al fatto che l'istituzione museale nazionale giace nella completa «irrelevanza»<sup>24</sup> sul piano giuridico, in quanto mero ufficio interno della Soprintendenza di settore e da questa dipendente nell'espletamento delle proprie attività.

L'iter evolutivo dei musei nazionali italiani risulta, dunque, abbastanza complesso. Le tappe fondamentali sono quelle che vedono la transizione dalla raccolta governativa, al museo ad autonomia speciale, passando per l'esperienza intermedia della Soprintendenza speciale istituita, *in primis*, per l'area archeologica Pompei alla fine degli anni Novanta. Si cercherà, quindi, di tracciarne le linee più rilevanti al fine di comprendere il quadro giuridico-normativo entro cui si sono inscritte le iniziative di riforma intraprese nell'ultimo quinquennio. Ciò anche allo scopo di fornire i presupposti logici necessari per poter esaminare poi, più nel dettaglio, il concreto funzionamento dei musei dotati di autonomia speciale<sup>25</sup>.

### **2.1. La posizione del «museo» nella teoria dei beni pubblici: le raccolte o collezioni governative**

Come anticipato, in origine e sul piano giuridico, alla categoria «museo» erano ascritte tutte quelle raccolte miste di beni dal particolare «interesse storico-artistico», comprensive non solo di oggetti dal valore 'scientifico', ma anche d'antichità e d'arte classica e vari altri tipi di «cose» non riconducibili ad una categoria predeterminata.

La figura «museo», inoltre, veniva circoscritta per differenziale negativo rispetto a quelle di «pinacoteca» e «galleria». Laddove, per «pinacoteca» si intendeva una raccolta composta unicamente di quadri; mentre con il termine «galleria» si voleva

---

<sup>24</sup> Cfr. JALLA D., *Il museo contemporaneo. Introduzione al nuovo sistema museale italiano*, UTET, 2000, 15 ss.

<sup>25</sup> Cfr. par. 3.

identificare, più che il contenuto della raccolta, il particolare spazio espositivo riservato alla stessa<sup>26</sup>.

Tuttavia, in seguito è stato evidenziato il valore puramente formale di dette classificazioni, dal momento che, sul piano giuridico, l'essere riconosciuto nell'una o nell'altra categoria, non avrebbe comportato alcuna differenza. La linea di demarcazione, piuttosto risiedeva nel regime riservato alle raccolte e ai beni che ne costituivano l'oggetto, in ragione della loro appartenenza<sup>27</sup>.

Infatti, diversamente da quanto accade oggi, per il privato proprietario di un museo, di una pinacoteca o di una galleria, era possibile disporre della stessa, smembrarla, rimuoverne i pezzi, per poi venderli, a meno che essi non fossero già stati sottoposti a regime vincolistico di diritto pubblico, ai sensi dell'art. 5 della legge n. 1989 del 1939<sup>28</sup>.

È importante evidenziare questo passaggio poiché, come è noto, lo status di bene culturale ha poi condotto al superamento del criterio dell'appartenenza<sup>29</sup>. Pertanto, anche per i beni privati, laddove ne venga identificato il valore culturale, scatta l'automatismo del regime di tutela previsto, in via generalizzata, nei confronti del bene culturale, sia esso in titolarità pubblica o privata. In altri termini, attualmente, in Italia, non è possibile per un privato disporre liberamente dei beni riconosciuti di valore culturale dall'ordinamento, anche se degli stessi risulta proprietario.

---

<sup>26</sup> Tuttavia, non mancavano obiezioni contro la ricostruzione appena esposta. Il riferimento è alla posizione di GRISOLIA M., *Pinacoteche e musei*, in *Nuovo Digesto Italiano*, 1939, 1138, il quale considerava i tre termini sinonimi a tutti gli effetti, affermando che «in pratica è difficile stabilire una distinzione tra gli accennati termini, in quanto l'uno si adopera spesso per l'altro, indifferentemente» e ricorda come «da confusione avviene, in prevalenza tra pinacoteca e galleria o tra galleria e museo».

<sup>27</sup> Cfr. cap. I, par. 2.2.1.

<sup>28</sup> Del resto, originariamente e fino all'affermazione della dottrina del bene culturale, le collezioni private d'antichità e d'arte non ricevevano una tutela giuridica automatica, che valesse a proteggere di per sé «i vari aggregati di oggetti come un tutt'uno». Infatti, perché fosse «assicurata la conservazione delle raccolte private» era necessario che si verificasse «un presupposto, cioè l'emanazione di un atto che la norma (l. n. 1089/1939) chiama 'notificazione di interesse particolarmente importante' e che la prassi amministrativa denomina la 'dichiarazione' o anche 'imposizione di vincolo' di interesse storico o artistico (in particolare per le raccolte, cfr. l'art. 5). Una volta intervenuto il provvedimento impositivo del vincolo, le raccolte private acquistavano una particolare condizione giuridica» e cioè venivano protette in maniera più incisiva, così SANTANIELLO G., *Gallerie, pinacoteche e musei, ad vocem*, cit., 439, oltre che CANTUCCI M., *Sulla tutela giuridica delle cose di interesse artistico e storico*, op. cit.

<sup>29</sup> Cfr. cap. I, par. 2.2.

Quanto appena riportato riguarda i casi in cui le raccolte dei musei, delle biblioteche, o custodite in altri luoghi della cultura, siano in proprietà di privati. Tuttavia, alla luce dell'oggetto della presente analisi, si concentrerà l'attenzione sul profilo pubblico dell'appartenenza, anche considerato il fatto che rappresentano un caso a sé le raccolte c.d. ex fedecommissarie, in quanto il loro statuto giuridico contribuisce a collocarle a metà strada tra dimensione pubblica e dimensione privata<sup>30</sup>.

Secondo l'impostazione propria del secolo scorso, le raccolte d'antiquariato e d'arte appartenenti a soggetti pubblici assumono la denominazione di «raccolte» o «collezioni governative». In quanto tali, costituiscono parte integrante del demanio dello Stato (c.d. demanio necessario, ai sensi dell'art. 822, co. 1 c.c.), o sono comunque sottoposte *ex lege* al regime demaniale (c.d. demanio accidentale o legale, ai sensi dell'art. 822, co. 2 c.c.)<sup>31</sup>. La traccia di questa impostazione si rinviene ancora nelle previsioni codicistiche citate.

Evidenziare tutt'oggi la natura demaniale delle raccolte di antiquariato e d'arte di appartenenza pubblica contenute nei musei, in ogni caso, ha una qualche rilevanza, soprattutto nell'ottica di ricostruire la figura museale e le sue dinamiche evolutive in ambito giuridico.

Infatti, «per antica tradizione, i beni assoggettati al regime demaniale sono in genere beni immobili; tuttavia il vigente codice [civile] ha incluso nella categoria alcune universalità di mobili e precisamente le raccolte in argomento»<sup>32</sup>. Le raccolte dei musei pubblici, quindi, vengono considerate dal legislatore del 1942 unitariamente e in sé come beni demaniali e, pertanto, meritevoli di protezione. Una novità di non poco conto nel panorama giuridico dell'epoca, nell'ambito del quale le raccolte dei musei sono esistite unicamente e per lungo tempo solo come

---

<sup>30</sup> Sulle raccolte ex fideicommissarie e le loro particolari caratteristiche, si v. JALLA D., *Il museo contemporaneo*, op. cit., 40 ss.

<sup>31</sup> Sulle raccolte governative si v. anche JALLA D., *Il museo contemporaneo*, op. cit., 67 ss.

<sup>32</sup> Così SANTANIELLO G., *Gallerie, pinacoteche e musei, ad vocem, cit.*, 434-435. L'autore sottolinea, però, che lo status di demanialità di detti beni (singolarmente considerati) viene a perdersi «una volta che siano stati scorporati dalla raccolta», che rappresenta l'immobile e che giustifica l'applicabilità del regime demaniale. Ecco allora che il singolo quadro, la singola statua, se estrapolati dalla raccolta – benché appartenenti ai soggetti pubblici prima citati – non possono più essere considerati beni demaniali.



«aggregato di singoli beni oggetto di tutela giuridica» e non perché avessero un qualche valore come universalità<sup>33</sup>.

In particolare, ai sensi del codice civile, il fondamento del regime giuridico demaniale impresso alle ‘cose’ di cui si tratta è rappresentato dal ‘valore sociale’, indirettamente espresso dalla raccolta di antichità e d’arte. Nei loro confronti, lo Stato interviene per proteggere l’interesse «estetico, educativo e culturale» che le espressioni dell’arte e delle memorie del passato hanno per la collettività; nel caso particolare della raccolta, «l’utilità sociale non concerne il singolo oggetto in sé e per sé considerato, ma il complesso di oggetti considerati nel loro insieme»<sup>34</sup>.

Il connotato di ‘utilità sociale’ riconosciuto alle raccolte unitariamente considerate (*universitas*) assicura così a queste ultime, e alle strutture che le conservano, una tutela diretta da parte dell’ordinamento. Si intravedono allora i contorni dell’accezione contemporanea di «museo». Laddove, l’unità e la conservazione della raccolta non sono altro che mezzi per permettere l’uso ed il godimento pubblico delle collezioni, cioè la loro fruizione, in modo tale da permettere alle stesse, e quindi al museo, di realizzare la propria ‘funzione sociale’.

In particolare, per quanto riguarda proprio il tema della fruizione, quale godimento ed uso pubblico delle raccolte contenute nei musei – realtà che oggi può essere identificata, in senso ampio, nel concetto di accessibilità al museo – «è da rilevare che, poiché le raccolte appartenenti allo Stato e agli altri enti territoriali, si pongono come mezzi per il conseguimento di fini culturali ed educativi nei riguardi dei cittadini, l’uso comune di dette cose si configura come un diritto civico»<sup>35</sup>.

Il diritto alla fruizione, non solo dei musei, ma del patrimonio culturale tutto. Pertanto, si tratta di un diritto affermato e riconosciuto, da parte dell’ordinamento

---

<sup>33</sup> Il riferimento è a SANTANIELLO G., *ult. cit.*, 435, il quale riprende, peraltro, il pensiero già espresso da GRISOLIA M., *La tutela delle cose d’arte*, Roma, 1952, 303.

<sup>34</sup> In questi termini si pone GRISOLIA M., *ult. cit.*, 303, riportati peraltro da SANTANIELLO G., *ult. cit.*, 435, ed espressi anche dallo stesso CANTUCCI M., *La tutela giuridica delle cose di interesse storico e artistico*, Padova, 1953, 170.

<sup>35</sup> Cfr. SANTANIELLO G., *ult. cit.*, 445, sviluppando il pensiero di CANTUCCI M., *op. cit.*, 177, il quale invece configurava l’uso o godimento pubblico delle raccolte come «un interesse semplice, di natura civica», nei termini di «un interesse collettivo o corporativo riconosciuto in misura uguale a tutti i soggetti che compongono la collettività e che, pertanto, non si individua in un soggetto determinato».

giuridico e, con particolare riferimento ai musei, si parla in proposito di «diritti culturali dei visitatori del museo»<sup>36</sup>. Ancora, in tal senso, vale la pena ricordare che già a partire dagli anni Sessanta del secolo scorso, organismi internazionali come l'UNESCO, ritennero di inserire l'accesso ai musei tra i diritti culturali e sociali degli individui<sup>37</sup>.

Nonostante quanto finora ricordato possa condurre a credere in un progressivo mutamento dei connotati giuridici delle strutture museali pubbliche, perché questo avvenga si dovrà attendere quantomeno la fine del secolo.

Infatti, al museo pubblico o, meglio, alle sue raccolte, si applica il regime demaniale e, anche successivamente alla teorizzazione della nozione di 'bene culturale', il contesto normativo rimane invariato, stante la persistente vigenza della legge n. 1089 del 1939.

## **2.2. Un mutamento nella prospettiva: dall'«osservato» all'«osservatore»**

Se nella dottrina di inizio Novecento l'attenzione è riposta sui beni e sulle collezioni, dall'inizio degli anni Settanta dello stesso secolo comincia, però, ad emergere la natura più articolata dei musei come «istituti che raggiungono il fine

---

<sup>36</sup> La ricostruzione è di J. Luther, il quale ha ricostruito un catalogo di tali diritti, tra cui rientrano: il diritto all'accesso ai locali e alle opere esposte; il diritto all'assistenza dei portatori di handicap; il diritto degli adulti e dei giovani ad avere informazioni e dettagli sulle esposizioni nella propria lingua; il diritto all'informazione sulle attività amministrative e culturali del museo (accesso agli archivi, agli inventari, agli atti); il diritto allo studio per fini di istruzione scolastica e universitaria, di cultura generale e anche individuale; il diritto all'uso degli oggetti ai fini di ricerca scientifica e in modo compatibile con le altre funzioni di conservazione e valorizzazione; il diritto a promuovere altre iniziative culturali compatibili con le funzioni di conservazione e con le altre funzioni di valorizzazione; il diritto al riposo e alla ricreazione nelle attività di fruizione dei beni museali; il diritto alla riproduzione degli oggetti esposti in modo compatibile con le altre funzioni di conservazione e valorizzazione. Ricostruzione riportata da MORBIDELLI G., *Introduzione*, in *I musei. Discipline, gestioni, prospettive*, op. cit., 14.

<sup>37</sup> Il riferimento è alla Raccomandazione del 15 dicembre del 1960, si v. *Recommandation concernant les moyens les plus efficaces de rendre les Musées accessibles à tous* (1960), in *Per la salvaguardia dei beni culturali. Atti e documenti della Commissione d'indagine per la tutela e la valorizzazione del patrimonio artistico e del paesaggio*, vol. III, Colombo, Roma, 1967, 79 ss.

della cultura per mezzo di un complesso di beni, debitamente ordinati e messi a disposizione della generalità del pubblico»<sup>38</sup>.

Certo, accanto al fine culturale non si dimentica di evidenziare quelli, non meno importanti, di raccolta e conservazione. In definitiva, «raccolgere, conservare e far conoscere siffatto patrimonio: tali solo le funzioni di queste istituzioni [...], ciascuna delle quali costituisce un complesso di cose mobili, collegate tra loro da uno scopo comune e, in relazione a questo, ordinate e classificate»<sup>39</sup>.

Inizia così a farsi strada l'idea che il museo non si identifichi nella mera raccolta di beni di cui pure è depositario, ma che piuttosto integri un'istituzione a sé, volta a raggiungere il «fine della cultura» (anche) attraverso la raccolta, la cura e la diffusione della conoscenza dei beni che custodisce.

Sebbene non abbia ottenuto, per molto tempo, un compiuto riconoscimento nel nostro ordinamento, questo impulso ha trovato però piena voce nella disciplina internazionale dell'ICOM, dove, come già accennato, emerge con forza quanto il museo, come entità a sé ed autonoma, sia chiamato a porsi «al servizio della società e del suo sviluppo».

Da un esame attento della disposizione ICOM, emerge come possa essere definito «museo», innanzitutto, un soggetto munito di una struttura stabile («permanente»). La stabilità si manifesta quale connotato necessario, in ragione della complessità e dell'eterogeneità dei compiti che investono il museo contemporaneo. La cui realizzazione spetta, pertanto, ad un personale impiegato da museo stesso, qualificato ed esperto. La struttura così descritta, del resto, non può che essere incompatibile con delle finalità egoistiche, quale è lo scopo di lucro, data la strumentalità della stessa nei confronti degli interessi della società e del suo sviluppo.

A tutti i connotati appena riportati si aggiunge, inoltre, la caratteristica dell'apertura al pubblico del luogo. Come sopra ricordato, l'idea del godimento ed uso pubblico dei beni delle raccolte è, per la verità, un'idea antica, connaturata all'essenza stessa di museo.

---

<sup>38</sup> Così SANTANIELLO G., *op. cit.*, 433.

<sup>39</sup> Cfr. SANTANIELLO G., *ult. cit.*, 433, ripreso poi da ALIBRANDI T., *Musei, ad vocem*, in *Treccani*, 1988, 1 ss. e, ancora, da ALIBRANDI T. e FERRI P., *I beni culturali e ambientali*, II ed., Giuffrè, Milano, 2001, 193.

Nondimeno, questa prospettiva, in origine ed anche nell'esperienza nazionale, vedeva la sua ragion d'essere non tanto nel vantaggio per pubblico dei visitatori che accedeva al museo e al suo microcosmo vitale, quanto piuttosto nel fatto che l'apertura allo stesso fosse finalizzata all'osservazione del quadro, della statua, nella sua immobilità, specchio di una visione secondo cui l'osservatore del 'bello' non può che essere osservatore passivo.

Nei decenni, anche se a diverse riprese, in ambito nazionale ci si è allontanati da tali posizioni, per spostare la lente dall'«osservato», all'«osservatore»: l'attenzione ha cominciato ad essere non più solamente rivolta al reperto, ma al visitatore, secondo l'idea per cui «i musei non dovrebbero essere prima di tutto 'contenitori' di oggetti, ma piuttosto luoghi d'incontro e di crescita culturale per la popolazione»<sup>40</sup>.

Di qui il diverso significato di apertura al pubblico, intesa dunque come strumento di partecipazione del visitatore alla vita del museo e mezzo per creare un contatto tra questi e il patrimonio culturale nazionale di cui è 'erede'.

Al profilo di accessibilità ampia al pubblico, secondo la visione propugnata da ICOM si aggiunge la dimensione della ricerca e dello studio, nonché il suo riconoscimento normativo. La conduzione delle attività di ricerca e di studio in seno al museo rappresentano il dato dell'effettivo e progressivo ridimensionamento della concezione estetica del patrimonio culturale nazionale: il gusto elitario lascia spazio alla dimensione sociale. Ecco anche perché l'attività di ricerca si rivela un atto essenziale del museo e che come tale va riconosciuto e regolamentato nella sua disciplina<sup>41</sup>.

Nonostante i connotati emersi nella nuova visione, restano comunque impregiudicati i tipici compiti dell'istituzione, cioè quelli di acquisizione, di conservazione e di esposizione dei beni che il museo custodisce, ai quali si aggiunge quello di provvedere a comunicare il valore degli stessi all'esterno.

Da ultimo, il riferimento all'«ambiente», di cui si legge nella definizione ICOM, è emblematico per comprendere quanto, nella rinnovata idea di museo, quest'ultimo non rappresenti l'«ambiente» o «la cornice» di qualcos'altro (in particolare, dei beni che conserva), ma sia esso stesso il protagonista del contesto

---

<sup>40</sup> FALLETTI V., MAGGI M., *I musei*, op. cit., 15.

<sup>41</sup> Cfr. cap. III, par. 4.2.

che lo circonda, di quel «retrotterra invisibile», fatto di «rapporti sociali ed economici, di legami e di consuetudini tra persone, di risorse naturalistiche e di limiti ambientali», che più icasticamente può essere definito «territorio»<sup>42</sup>.

L'immagine del museo che emerge dalla disciplina internazionale è così quella di un centro propulsore di cultura, in cui conservazione, istruzione e ricerca rappresentano gli obiettivi a cui la sua attività deve tendere per contribuire all'arricchimento culturale, non solo delle collettività territoriali di riferimento, ma di qualsiasi potenziale pubblico che si approcci ad esso. Tale visione senz'altro stride fortemente se comparato «all'immagine del classico immobile pieno di quadri o animali impagliati», che ha costituito a lungo il modello di riferimento<sup>43</sup>.

### **2.3. Verso il superamento dello status di «irrilevanza» del museo in Italia**

È opportuno tenere a mente che il percorso intrapreso dalla c.d. riforma Franceschini non rappresenta un tentativo isolato di riabilitazione delle istituzioni museali pubbliche nell'esperienza nazionale. Anzi, riprende la scia di interventi concepiti sin dalla fine degli anni Novanta del secolo scorso, come ricordato, i cui esiti sono rimasti però a lungo inascoltati, in attesa di tempi più maturi per la loro realizzazione.

Le prime proposte per un ripensamento del ruolo sociale e, di conseguenza, dello statuto giuridico del museo statale italiano, secondo il modello oggi assunto, risalgono alla fine degli anni Ottanta. Le politiche sui beni culturali intraprese durante quegli anni «si caratterizzano soprattutto per gli 'interventi speciali' che affiancarono l'attività di tutela – di tipo 'regolativo' – a rilevanti interventi di carattere 'distributivo', spostando l'accento sulla valorizzazione e la fruizione e che – per la prima volta in Italia – apportarono così ingenti risorse economiche a favore dei beni culturali»<sup>44</sup>.

---

<sup>42</sup> FALLETTI V., MAGGI M., *I musei*, op. cit., 16.

<sup>43</sup> FALLETTI V., MAGGI M., *I musei*, ult. cit., 17

<sup>44</sup> Si v. JALLA D., *Il museo contemporaneo*, UTET, 2003, 85 ss.

Detti interventi non produssero però il risultato sperato e nel corso del decennio successivo venne presentato un disegno di legge ed istituita una Commissione di studio sul tema, nell'ottica di realizzare una riforma strutturale dei musei, conferendo a questi ultimi la qualifica di «organi dello Stato» e l'istituzione del sistema museale nazionale non come «struttura amministrativa gerarchicamente sovraordinata alle singole istituzioni, ma come un insieme di servizi»<sup>45</sup>.

Il rinnovato interesse per la tematica costituisce il substrato sul quale viene approvata la c.d. legge Ronchey sui servizi aggiuntivi in ambito museale, nella quale però non viene affrontato il tema dell'organizzazione museale *tout court*, ma ci si limita unicamente ad adottare alcune misure di promozione e sviluppo dei musei a statuto giuridico invariato<sup>46</sup>.

Iniziano in questo periodo le riflessioni sulla c.d. economia della cultura e le riflessioni circa una possibile impostazione della dimensione gestionale del museo in chiave 'aziendalistico-manageriale', alla quale si oppone la visione più marcatamente ideologica dei tecnici del settore<sup>47</sup>.

«Dal dibattito degli anni novanta è certamente sortita una diversa attenzione per gli aspetti economici e gestionali dei musei, una nuova cultura ha certo iniziato a formarsi e ad imporsi raccogliendo stimoli e suggerimenti venuti essenzialmente dall'esterno dei musei», ma soprattutto «a questo dibattito va [...] riconosciuto il

---

<sup>45</sup> CARUGNO G.N., MAZZITI W., ZUCHELLI C., *Codice dei beni culturali: annotato con la giurisprudenza*, Milano, Giuffrè, 1994, 91-93. Si tratta, rispettivamente, dei disegni di legge Chiarante (d.d.l. 5 ottobre 1989) e della «Commissione Cheli», istituita con d.m. 5 dicembre 1996, sulle quali più approfonditamente si v. MELIS G., *Un progetto di riforma per il Ministero dei beni culturali e ambientali: le idee di Beppe Chiarante*, disponibile su <https://www.irpa.eu/area-bibliografica/scrittiautore/la-riforma-del-mibac-le-idee-di-beppe-chiarante/>; LEON P., «Giornata di studio su 'L'istituzione del Ministero per i Beni e le Attività culturali nel quadro delle riforme amministrative'. Le proposte della Commissione Cheli», in *Aedon*, 1/1999; AINIS M., *Il decentramento possibile*, in *Aedon*, 1/1998. Successivamente, anche nell'ottica di identificare gli standard più adatti alla creazione di un sistema museale nazionale, il riferimento è al d.m. 10 maggio 2001 (c.d. Atto di indirizzo), sulle cui proposte, più ampiamente, cfr. MONTELLA M. E DRAGONI P. (a cura di), *Musei e valorizzazione dei beni culturali. Atti della Commissione per la definizione dei livelli minimi di qualità e delle attività di valorizzazione*, CLUEB, 2010. Tutti interventi, in realtà, ispirati alle intuizioni già contenute nei documenti redatti all'esito della 'prima' Commissione Franceschini (1964-67), poi raccolti nei volumi *Per la salvezza dei beni culturali in Italia. Atti e documenti della Commissione d'indagine per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, archeologico, artistico e del paesaggio*, Roma, Colombo, 1967.

<sup>46</sup> D.l. 433/1992, convertito in L. 4/1993, sulla quale, più approfonditamente, cfr. cap. I, par. 4.

<sup>47</sup> Sul dibattito scatenatosi in materia, più ampiamente, si v. i numeri della rivista *Economia della cultura* relativi agli anni dal 1992 al 1997, oltre che BROSIO G., SANTAGATA W., *Rapporto sull'economia delle arti e dello spettacolo in Italia*, Fondazione Giovanni Agnelli, Torino, 1992; BOBBIO L., *Le politiche dei beni culturali in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1992.

merito di aver riproposto la questione dell'autonomia dei musei in termini più complessivi: non limitati agli aspetti ordinamentali e amministrativi, ma aperta a quelli economici e gestionali, stimolando un ripensamento complessivo non solo sulle forme di esistenza del museo, ma sui suoi modelli organizzativi, favorendo forme di esteriorizzazione dei servizi, in precedenza scarsamente considerate, e soprattutto sollecitando un diverso orientamento nei confronti del pubblico e delle sue esigenze»<sup>48</sup>.

Tuttavia, le novità più significative per la dimensione giuridica dei musei italiani intervengono a partire del 1997, quando iniziano a prendere forma le linee direttrici della nuova autonomia museale, pensata sulla base di una «devoluzione di poteri e compiti alle regioni e alle autonomie locali che, per novità di criteri e per qualità e quantità di ambiti toccati, si è presentata come una delle riforme più incisive» mai proposte nel settore<sup>49</sup>.

Proprio in occasione dell'emanazione del decreto legislativo 112 del 1998, si evidenziava il fatto che i musei non meritassero «di essere sballottati come pacchi postali da un ente all'altro», ma avessero bisogno «di ottenere una specifica fisionomia istituzionale»; avessero bisogno di essere aiutati ad uscire dalla tradizionale qualifica di «cose», sostenuti nel diventare «istituzioni»<sup>50</sup>; che il conferimento di autonomia ai musei sarebbe dovuto passare per il tramite della predisposizione di progetti di gestione ragionati, fondati sull'effettiva autonomia scientifica, organizzativa e contabile di ciascuno<sup>51</sup>.

Nonostante la chiarezza degli intenti, questi non hanno comunque trovato uno sbocco normativo in quella sede e l'intero progetto è stato 'congelato' in attesa di tempi migliori.

---

<sup>48</sup> JALLA D., *Il museo contemporaneo*, op. cit., 89.

<sup>49</sup> VANDELLI L., MASTRAGOSTINO F., *Le autonomie territoriali*, 1992, 40, riportato anche da JALLA D., *Il museo contemporaneo*, ult. cit., 144. Il riferimento è, in particolare, alla L. 15 marzo 1997, n. 59 (c.d. «Bassanini») sulla delega per il conferimento di funzioni, poi sfociata, nel settore che qui interessa, nel d.lgs. 112/1998, sul quale si v. gli articoli pubblicati nella rivista *Aedon*, 1/1998, in particolare i contributi di CAMELLI M., *Il decentramento difficile*; AINIS M., *Il decentramento possibile*; BOBBIO L., *Due scenari per il decentramento dei musei*; SCIULLO G., *Beni culturali e principi della delega*.

<sup>50</sup> Sulla nozione di «cose» riferita ai beni culturali e ai musei, secondo un'impostazione risalente, si veda, per tutti, PIVA C., *Cose d'arte*, in *Enc. dir.*, vol. XI (1962), Milano, Giuffrè, 1962, 93 ss.

<sup>51</sup> Così BOBBIO L., *Due scenari per il decentramento dei musei*, op. cit. L'autore si riferiva, in particolare, alla qualifica che di «istituzioni» dava la legge 140/1990 sul servizio pubblico locale, poi assorbita nel Testo Unico degli Enti Locali, emanato con decreto legislativo n. 267/2000.

Da ultimo, sempre in tema di musei e sviluppo dei relativi servizi, nonostante la sua sostanziale inattuazione per circa un decennio, va ricordato il contributo della Commissione Montella nella previsione di standard museali comuni per tutte le istituzioni museali e diretti a sviluppare processi di autovalutazione e accreditamento su scala nazionale, contenuti all'interno del c.d. Atto di indirizzo di cui al d.m. 10 maggio 2001, che sarà oggetto di riflessione più approfondita nel prosieguo dell'analisi<sup>52</sup>.

### **2.3.1. L'esperienza delle Soprintendenze 'speciali' e la lungimiranza del 'modello Pompei'**

L'approccio emerso dalle proposte di riforma appena ricordate, pur non essendo stato applicato su scala nazionale, aveva già trovato una qualche forma di attuazione in quell'occasione mediante la creazione delle c.d. Soprintendenze autonome. L'iniziativa è stata inquadrata nella volontà di «creare un maggiore legame con il territorio, mediante la messa a sistema di tutte le attività funzionali dei beni culturali, in particolare di tutela e valorizzazione» in capo ad un unico soggetto, secondo una linea di stampo aziendale<sup>53</sup>.

Una soluzione di tipo innovativo rispetto alla precedente configurazione organizzativa del settore museale a livello territoriale. Infatti, come si è accennato, la qualifica tradizionale dei musei statali è quella di «uffici», incardinati all'interno della struttura periferica del Ministero e, secondo l'impostazione a lungo prevalente nel contesto ordinamentale nazionale, per essere, in particolare, ricondotti all'ambito di competenza della rispettiva soprintendenza territoriale, in base alla tipologia dei beni in esso conservati.

Secondo detto schema, inoltre, le soprintendenze territoriali venivano coordinate dall'ulteriore organo, di livello regionale (Soprintendenza regionale c.d.

---

<sup>52</sup> Cfr. cap. IV, par. 3. Sui lavori della Commissione e gli spunti emersi in quella sede, si v. MONTELLA M., DRAGONI P., *Musei e valorizzazione dei Beni culturali. Atti della Commissione per la definizione dei livelli minimi di qualità delle attività di valorizzazione*, op. cit.

<sup>53</sup> Cfr. LANDRIANI L., *Modelli di gestione per le aziende dei beni culturali*, op. cit., 104.



‘mista’) competente in un numero eterogeneo di materie, riconducibili a qualsiasi tipo di «bene culturale». Quest’ultima, poi, raccordata in via diretta con il Ministero, per il tramite della Direzione generale competente nella singola materia.

La «vocazione alla specialità» tipica del settore dei beni culturali si percepisce nettamente proprio in questo contesto: l’ipersettorialità delle competenze, affiancata poi dal riconoscimento di funzioni in via generalizzata su un novero diversificato di materie, ha reso la struttura periferica e territoriale dell’apparato amministrativo statale di riferimento particolarmente intricata e confusa.

Il superamento di tali contraddizioni e sovrapposizioni si è avuto solo di recente, con l’introduzione delle c.d. soprintendenze uniche archeologia, belle arti e paesaggio; il conferimento di autonomia speciale ai musei statali di rilevante interesse nazionale, di cui le soprintendenze ‘speciali’ costituiscono i primi accenni; la previsione, a livello centrale, di un’apposita Direzione generale competente in ambito museale, a cui dette strutture fanno riferimento in via più o meno mediata<sup>54</sup>.

Contemporaneamente (anzi, quasi prioritariamente), è stato realizzato il modello di autonomia museale ‘attenuata’ nei confronti dei musei statali, sull’esempio proprio di quella conferita alle Soprintendenze speciali precedentemente citate. L’intento è stato quello di raccordare la dimensione territoriale e le sue istanze, non tanto alla struttura della soprintendenza, alla quale restano i compiti di studio e tutela, propri delle sue origini, ma agli istituti e luoghi che su quel territorio concretamente insistono<sup>55</sup>.

La ragione di una simile opzione in favore prima delle Soprintendenze definite ‘speciali’, e dei musei dopo, è stata individuata nei «cambiamenti nei modelli di domanda indotti dal turismo di massa e [nell]’accresciuta consapevolezza da parte delle autorità locali e nazionali della risorsa turismo», tutte realtà che «hanno spinto

---

<sup>54</sup> Cfr. par. 4 e 4.1. La Direzione generale Musei è stata istituita a seguito dell’ultima riorganizzazione del Ministero, operata con d.p.c.m. n. 171/2014, a cui è seguita l’istituzione delle c.d. soprintendenze uniche a seguito dell’emanazione del d.m. 23 gennaio 2016, n. 44. Un’idea, quella della ‘soprintendenza unica’, peraltro già anticipata e ribadita da CARANDINI A., *Archeologia e cultura materiale*, Bari, 1975; ID., *La forza del contesto*, Roma-Bari, Laterza, 2017; nonché ricordata da VOLPE G., *Patrimonio al futuro. Un manifesto per i beni culturali e il paesaggio*, Milano, Electa, 2015. Per un quadro completo della riforma di riorganizzazione del Ministero, anche con riferimento alle soprintendenze uniche, si v. CASINI L., *Una «revolution in government»? La riforma amministrativa del patrimonio culturale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2/2018, 693 ss., in particolare, 705 ss.

<sup>55</sup> Sui rapporti tra musei, Amministrazione e territorio, cfr. par. 4.

il Ministero dei Beni culturali a potenziare la politica dei musei maggiormente visitati [...] proprio per sottolinearne un modo di funzionare diverso» da quello ordinariamente previsto e pertanto definito «speciale»<sup>56</sup>.

Di qui, la necessità di raccordare detti «uffici» alla dipendenza diretta dal Ministero (natura dirigenziale); di qui anche la trasformazione delle soprintendenze in «Poli museali», cioè «uffici che coordinano l'attività culturale, espositiva, ma anche amministrativa dei musei gestendo i fondi a disposizione – di provenienza sia pubblica che privata – autonomamente, attraverso l'attività di un Consiglio di amministrazione»<sup>57</sup>. Oggi la figura del «Polo museale» è divenuta una realtà a sé, differenziata tanto rispetto alla Soprintendenza, quanto rispetto al museo-istituto della cultura, svolgendo un ruolo di raccordo e fungendo da «cabina di regia» per la realizzazione di progetti quanto più possibile «integrati» e «uniformi» tra le realtà museali presenti nel territorio di competenza<sup>58</sup>.

Nel valutare, in concreto, in cosa consista detta 'specialità, l'archetipo può essere individuato nell'esperienza 'pilota' intrapresa con la Soprintendenza archeologica di Pompei<sup>59</sup>.

Nel tracciare le linee di fondo dell'originario «modello Pompei», è opportuno ricordare che, al fine di incentivare l'attività di tutela, conservazione fruizione pubblica del patrimonio archeologico, la previsione normativa si riproponeva di dotare di autonomia scientifica, organizzativa e finanziaria la Soprintendenza di Pompei, per quel che riguarda la sua attività istituzionale, con esclusione delle spese per il personale<sup>60</sup>.

Presso la Soprintendenza stessa veniva istituito un Consiglio di amministrazione con il compito di deliberare il programma, il bilancio di previsione, le relative variazioni, il conto consuntivo e di esprimersi su ogni altra questione sottopostagli

---

<sup>56</sup> LANDRIANI L., *Modelli di gestione per le aziende dei beni culturali*, op. cit., 105.

<sup>57</sup> LANDRIANI L., *Modelli di gestione per le aziende dei beni culturali*, ult. cit.

<sup>58</sup> Per un quadro sul ruolo del Poli museali regionali nel nuovo sistema organizzativo dell'Amministrazione museale, si v. CASINI L., *Il 'nuovo' statuto giuridico dei musei italiani*, in *Aedon*, 3/2014; ID., *Ereditare il futuro. Dilemmi sul patrimonio culturale*, Bologna, Il Mulino, 2016, 157 ss; FORTE P., *I nuovi musei statali: un primo passo nella giusta direzione*, in *Aedon*, 1/2015.

<sup>59</sup> Sulla realtà legata al sito archeologico di Pompei, tra gli altri, si v., GUZZO P.G., *Pompei 1998-2003. L'esperimento dell'autonomia*, Milano, Electa, 2003; GHERPELLI G., *L'autonomia pilota: l'esperienza di Pompei*, in *Aedon*, 1/1999; ERBANI A., *Pompei*, Mondadori, 2015.

<sup>60</sup> Cfr. art. 9, l. 8 ottobre 1997, n. 352, «Disposizioni sui beni culturali» (c.d. legge per Pompei).

dal soprintendente. La struttura veniva poi dotata di un Comitato, con il compito di esprimere pareri e di formulare proposte sui progetti e sulle iniziative di valorizzazione, con funzioni propositive e di coordinamento, di scambio di informazioni e di conoscenze. Alla direzione amministrativa della Soprintendenza veniva preposto un dirigente con l'incarico di adottare i provvedimenti di attuazione del programma e del bilancio di previsione; gli atti di impegno di spesa e di curare l'amministrazione del personale assegnato in dotazione dal Ministero.

Le somme assegnate alla Soprintendenza dall'amministrazione centrale e ogni altro provento esterno erano resi afferenti al bilancio della medesima. Ciò a patto che, in ogni caso, i proventi esterni fossero finalizzati alle attività di recupero, di restauro e di adeguamento strutturale e funzionale.

Gli introiti derivanti dai servizi aggiuntivi e quelli provenienti dai biglietti di ingresso agli scavi e alle altre aree venivano destinati, tra gli altri, ad interventi di adeguamento strutturale e funzionale, ai restauri, al recupero archeologico, alle attività di promozione culturale, di godimento del bene stesso e di incentivazione dell'occupazione.

Infine, nell'ottica di promuovere in ambito nazionale e internazionale l'immagine degli scavi di Pompei, e degli altri complessi archeologici che alla stessa area afferiscono, alla Soprintendenza è stato rimesso il compito di promuovere iniziative di valorizzazione del sito archeologico, sia attraverso la stipula di accordi di programma con enti locali territoriali e altri soggetti pubblici e privati interessati, sia attraverso la promozione dell'immagine dei singoli beni facenti parte del complesso archeologico. Ciò anche mediante la sottoscrizione di contratti di sponsorizzazione, previa assunzione delle spese necessarie, stabilite a fronte di apposite perizie.

Su tutta l'attività finora descritta, permane, in ogni caso, il controllo della Corte dei conti.

Il modello sommariamente delineato, contenuto nell'articolo 9 della legge 352 del 1997 rappresenta, come si vedrà, lo schema base dell'autonomia museale poi estesa, progressivamente alla gran parte dei musei statali, seppure con i dovuti aggiustamenti. Va, peraltro, ricordato che l'assetto organizzativo del sito è stato poi oggetto di recente revisione a causa di alcuni crolli strutturali verificatisi a fine

2010<sup>61</sup>: il «Grande Progetto Pompei», supportato a livello economico anche da finanziamenti europei<sup>62</sup>, ha implementato le scelte intraprese alla fine degli anni Novanta<sup>63</sup>. Tuttavia, lo stesso non è stato esente da criticità, individuate, in particolare, nell'impressione che detto progetto sia stato «guidato da logiche di comunicazione piuttosto che da reali esigenze organizzative», dal momento che le previsioni indicate «sembrano peccare per eccesso o per difetto. Se alla base della istituzione della nuova figura sussisteva solo l'esigenza che il Progetto trovasse puntuale attuazione, i compiti della stessa andavano circoscritti e meglio precisati in relazione a tale obiettivo»<sup>64</sup>.

Nonostante le note problematiche appena riportate, il Piano strategico e l'Accordo di valorizzazione rappresentano, comunque, delle iniziative di stampo positivo quanto agli obiettivi perseguiti e che anzi, potrebbero costituire le premesse per un ulteriore grado di sviluppo dell'autonomia museale italiana.

---

<sup>61</sup> Il riferimento è al crollo della *Schola armaturarum* (novembre 2010), emergenza alla quale si è fatto fronte mediante l'approvazione del d.l. 34/2011, a cui è seguito il d.l. 91 del 2013 (c.d. d.l. valore cultura), mediante il quale si è provveduto ad implementare le previsioni degli anni precedenti, oltre che a predisporre misure per la riqualificazione dell'area circostante. Per un commento sul decreto «valore cultura», si v. CASINI L., *Il decreto valore cultura: «senza pietre non c'è arco»*, in *Gior. dir. amm.*, 2/2014, 118 ss.; SCIULLO G., *La retorica dell'organizzazione: il «Grande Progetto Pompei»*, in *Aedon*, 3/2013; GHERPELLI G., *Nuovi mutamenti di rotta nella gestione di Pompei*, in *Aedon*, 3/2013.

<sup>62</sup> Decisione della Commissione europea C(2012) 2154, relativa all'attuazione del Progetto, facente parte del programma operativo interregionale Attrattori culturali, naturali e turismo 2007-2013 per l'assistenza strutturale comunitaria del Fondo europeo di sviluppo regionale ai fini dell'obiettivo «Convergenza» in Italia, revisionata nel 2016 dalla Decisione C(2016)1497, disponibile su <http://www.camera.it/temiap/2016/07/05/OCD177-2203.pdf>.

<sup>63</sup> Cfr. CASINI L., *Ereditare il futuro*, Bologna, Il Mulino, 2016, 203 ss.

<sup>64</sup> SCIULLO G., *La retorica dell'organizzazione: il «Grande Progetto Pompei»*, cit.

### 3. Lo statuto giuridico del museo contemporaneo

Nell'esaminare lo statuto giuridico dei musei italiani, così come emergente dalla riforma intrapresa con i regolamenti del 2014<sup>65</sup>, il dato maggiormente rilevante è l'intenzione dimostrata dal legislatore di voler attribuire un nuovo ruolo alle istituzioni museali statali, conferendo alle stesse un ruolo centrale nell'ambito delle politiche culturali nazionali.

Come anticipato, nella nozione ICOM sono individuate le linee caratteristiche della sua identità giuridica, sia a livello sostanziale, che operativo. Caratteristiche che possono essere ravvisate nell'attribuzione al museo della qualità di «soggetto», dotato di ampio spazio operativo autonomo, responsabile delle attività che si propone di realizzare.

Quanto premesso ha reso inevitabile un adattamento della figura del museo all'interno del singolo ordinamento nazionale, di modo che la 'missione' affidata allo stesso – sia pure di appartenenza pubblica o privata – potesse essere realizzata. Sotto il profilo dell'esame del modello adottato a livello statale, in questa sede, si cercherà di indagare sugli elementi in grado di qualificare il museo come soggetto autonomo.

Pertanto, ai fini dell'analisi, sarà opportuno dare forma al modello scelto per connotare a livello giuridico l'istituzione museale, tenendo altresì conto del fatto che la predisposizione di un diverso modello organizzativo per le strutture museali in questione ha inciso sui loro connotati interni, oltre che sul loro modo di rapportarsi verso l'esterno<sup>66</sup>.

---

<sup>65</sup> Il riferimento è al d.p.cm. 29 agosto 2014, n. 171 e al d.m. 23 dicembre 2014, ai quali sono seguiti il d.m. 23 gennaio 2016; il d.m. 12 gennaio 2017 e, da ultimo, il d.m. 21 febbraio 2018, attuativi della riforma in tutte le sue componenti. Sulla riforma, le sue premesse e le modalità attraverso cui è stata attuata, si vedano gli articoli pubblicati sulla rivista *Aedon* a partire dal 2014 e, da ultimo, CAMELLI M., *L'ordinamento dei beni culturali tra continuità ed innovazione*, in *Aedon*, 3/2017 e SCIULLO G., *I beni culturali quali risorsa collettiva da tutelare – una spesa un investimento*, in *Aedon*, 3/2017; oltre che CASINI L., *Una «revolution in government»? La riforma amministrativa del patrimonio culturale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2/2018, 693 ss.; AMOROSINO S., *Il nuovo ordinamento dei musei statali*, in *Urb. app.*, 2015, 10 ss; JALLA D., *La riforma dei musei italiani*, in *ilgiornaledellefondazioni.it*, 2015; CARMOSINO C., *Il completamento della riforma organizzativa del Mibact: i nuovi istituti autonomi ed il rafforzamento dei poli museali*, in *Aedon*, n.1/2016; VOLPE G., *Un patrimonio italiano: Beni culturali, paesaggio e cittadini*, Torino, Utet, 2016.

<sup>66</sup> Per le dinamiche che interessano il profilo strettamente gestionale delle istituzioni museali statali, a fronte della guadagnata autonomia, cfr. cap. III, par. 5.

Il riscontro è quello della scelta caratterizzata da un approccio di impronta ‘manageriale’, anche in ragione degli organi interni di cui il museo nazionale ad autonomia speciale è stato dotato, tipici delle strutture operanti secondo il modello ‘aziendale’, come si avrà modo di approfondire in seguito<sup>67</sup>.

Per ora, basti ricordare che l’opzione sul tipo ‘aziendale’ non rappresenta un inedito, ma si inserisce nel solco di scelte più ampie, adottate sin dalla fine degli anni Novanta nella Pubblica Amministrazione. Cioè da quando si è iniziato ad avvertire il bisogno di rinnovare l’approccio alla dimensione organizzativa, calibrandone l’assetto alle necessità economiche, nonché alle possibilità di adeguamento flessibile degli apparati alle esigenze del caso concreto. Pertanto, laddove pure non siano state operate privatizzazioni formali, mediante la trasformazione vera e propria della veste giuridica dell’entità pubblica in persona giuridica privata, si è proceduto ad una privatizzazione ‘soggettiva’, attribuendo a determinati uffici-unità le caratteristiche, a livello organizzativo-gestionale, proprie del modello ‘impresa’<sup>68</sup>. Entra così a far parte della logica amministrativa il canone dell’economicità nella gestione, inteso come corrispondenza tra costi e ricavi, al fine di raggiungere livelli di efficienza; oltre che il principio del rischio d’impresa, attraverso la previsione di un sistema di controlli in grado di valutare il conseguimento dei risultati di gestione secondo il parametro dell’equilibrio economico<sup>69</sup>.

Quanto alla presente analisi, la questione dell’autonomia sarà affrontata prendendo in considerazione i modelli museali esistenti, anche in ottica comparata, valutando quali tra questi il legislatore abbia scelto di fare proprio a seguito della riforma. Tenendo conto, peraltro, che l’opzione del modello di museo-fondazione aveva già trovato applicazione in varie esperienze a livello nazionale, pur rimanendo recessiva rispetto alle soluzioni prospettate.

---

<sup>67</sup> Cfr. cap. III, par. 5.4.

<sup>68</sup> Sul rapporto tra potere e modello imprenditoriale e sulle logiche aziendali applicate all’Amministrazione Pubblica, si v. CERBO P., *Potere organizzativo e modello imprenditoriale nella Pubblica Amministrazione*, Padova, Cedam, 2007; CHIAPPINELLI P., CONDEMI L., *Programmazione e controlli nelle pubbliche amministrazioni*, Milano, Giuffrè, 2004.

<sup>69</sup> Sul punto si v. CASSESE S., *La nuova Costituzione economica*, IV ed., Bologna, Il Mulino, 2017; CAMELLI M., *I servizi pubblici nell’amministrazione locale*, in *Regioni*, 1992, 57; ROSSI G., *Diritto amministrativo*, tomo I, Milano, 2005, 130; D’ORSOGNA D., *Programmazione strategica e attività decisionale della pubblica amministrazione*, Torino, 2001, 240.

### 3.1. I modelli museali esistenti: un'analisi strutturale

L'archetipo delineato all'articolo 9 della legge 352 del 1997 per la Soprintendenza speciale di Pompei, come sopra descritto, ha rappresentato lo schema base della forma di autonomia oggi attribuita alle istituzioni statali di rilevante interesse nazionale.

Volendo categorizzare l'autonomia di cui si tratta, il riferimento è a quella di tipo «organizzatorio» o organizzativo, indirizzata ad implementare l'efficienza, l'efficacia e l'economicità dell'azione amministrativa attraverso il decentramento di una serie di compiti in favore di apposite strutture, prima rimessi ai competenti organi sovraordinati<sup>70</sup>.

In quest'ottica, può anche darsi il caso che sia riconosciuta alla stessa struttura personalità giuridica, tale da configurarla come ente strumentale o ausiliario dello Stato o di altra Amministrazione territoriale. È quanto accaduto in Francia, dove, nella volontà di garantire loro maggiore elasticità operativa, il legislatore ha provveduto trasformare i maggiori musei nazionali in enti pubblici a carattere amministrativo (*établissements publics administratives* – EPA). Elasticità, invece, per natura posseduta dai *national museums* britannici, in virtù della loro qualifica di *public trust*. Dotati di un organo di governo proprio (*board of trustees*), sono in grado di provvedere autonomamente alle necessità delle relative strutture, benché ai processi decisionali in sede consiliare partecipino anche rappresentanti delle istituzioni governative interessate (in particolare, del dicastero competente)<sup>71</sup>.

Una forma di autonomia, quella appena descritta, non (ancora) ravvisabile con riferimento nel contesto dei musei statali nazionali, se non nei pochi casi di musei-fondazione, che però rappresentano ad oggi un'eccezione<sup>72</sup>.

Una forma di autonomia, peraltro, pure diversa rispetto a quella riconosciuta nel nostro ordinamento, in altri ambiti, alle 'unità minime' dell'Amministrazione di

---

<sup>70</sup> Si v. GIANNINI M.S., *Autonomia (Saggio sui concetti di autonomia)*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 1951, Milano, Giuffrè, 851 e ss. Sulla nozione di autonomia si veda, inoltre, la voce di GIANNINI M. S., *Autonomia pubblica*, in *Enc. dir.*, IV, Milano, 1959, 356 e ss. e quella di DE FINA S., *Autonomia*, in *Enc. giur.*, 2009, 1 e ss.

<sup>71</sup> Cfr. par. 3.1.2.

<sup>72</sup> Cfr. par. 3.1.2.1.

settore. In particolare, si tratta dei modelli adottati, nel settore dell'istruzione, per le istituzioni scolastiche, e per le aziende sanitarie locali, in campo sanitario.

Benché entrambe le realtà organizzative rispondano alla necessità di soddisfare bisogni primari dei cittadini, riconducibili alla garanzia di diritti costituzionalmente tutelati (rispettivamente, agli articoli 32 e 33 della Costituzione), va dato comunque conto delle differenze che sussistono, anche in tal caso, tra le due diverse unità considerate.

Infatti, per quel che attiene alle scuole, il modello adottato è ispirato ad un'autonomia di tipo «funzionale». Dal momento che, per espressa previsione di legge (in deroga rispetto ai criteri generali), ad esse è stata riconosciuta la possibilità di esercitare, direttamente ed in via autonoma, un determinato numero di funzioni amministrative, necessarie alla prestazione del servizio di istruzione, che regolarmente sarebbero spettate al livello di governo più prossimo al cittadino (cioè il Comune). L'ente funzionale (di natura non economica), pertanto, pur non appartenendo alla categoria degli enti territoriali, viene investito di poteri propri, che spaziano dall'auto-organizzazione, all'autonomia finanziaria e contabile, alla possibilità di organizzare le proprie risorse<sup>73</sup>.

I vantaggi dell'autonomia di tipo funzionale consistono, essenzialmente, nella possibilità di associare competenze funzionali a profili di gestione del servizio, ponendo gli enti dotati della stessa nella condizione di 'veicolare' «l'affermazione di specifici interessi, miranti alla ricerca della mediazione e della composizione del conflitto tra i titolari di interessi, pubblici e privati, soggetti privati»<sup>74</sup>.

Da un punto di vista critico, l'autonomia funzionale scolastica è stata però anche classificata come autonomia «incompiuta», dal momento che è spesso accaduto che le scuole non abbiano sempre esercitato «pienamente l'autonomia di offerta formativa e di interazione con il contesto riconosciuta loro dalle norme», prevedendo piani dell'offerta formativa «“fotocopia”, riciclati da una scuola all'altra e con qualche lieve aggiustamento, oppure [...] esili, sciatti e insignificanti, dai quali comunque non è dato di evincere alcuna identità culturale e progettuale specifica

---

<sup>73</sup> Sull'analisi del modello di autonomia conferito alle scuole pubbliche nazionali, più approfonditamente, si v. SANDULLI A., *Il sistema nazionale di istruzione*, Bologna, Il Mulino, 2003, 153 ss.

<sup>74</sup> Cfr. SANDULLI A., *Il sistema nazionale di istruzione*, ult. cit., 342.



delle singole istituzioni, rispondente ai valori e alle esigenze peculiari di ciascuna comunità scolastica»<sup>75</sup>.

Nell'ambito della disciplina relativa alle aziende sanitarie locali, il profilo autonomistico emerge sotto una diversa prospettiva. In tal caso l'unità operativa è costruita essenzialmente sul modello aziendale e gode, pertanto, di un'autonomia a tutti gli effetti di tipo 'imprenditoriale', stante la personalità giuridica a queste riconosciuta, permettendo all'azienda stessa di assumere le proprie determinazioni con atti di diritto privato, adottati dal direttore generale della struttura, oltre che di erogare servizi in un regime di mercato sostanzialmente concorrenziale<sup>76</sup>.

Rispetto ai tipi finora esposti, pure operanti a livello nazionale, l'autonomia riconosciuta ai musei sembra fermarsi ad un livello 'più arretrato'. Infatti, il museo statale, anche quello dotato di autonomia speciale, resta ufficio dirigenziale (generale o non generale) del Ministero di appartenenza e non assume la veste di persona giuridica, se non nei casi in cui è stato costituito o trasformato nella forma di museo-fondazione.

Tale rilievo non ha però impedito al legislatore la possibilità di riconoscere, in capo ai musei statali nazionali, comunque una forma di autonomia, qualificata come 'speciale', che permettesse un livello più complesso di organizzazione interna al museo. In particolare, si tratta di un modello autonomistico improntato su una ripartizione razionale di compiti e funzioni, di fondo in linea con un approccio di tipo manageriale, stante la previsione di organi tipici del modello 'aziendale'

---

<sup>75</sup> RENNA M., *L'autonomia incompiuta delle istituzioni scolastiche*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2/2005, 353 ss., qui 392. Sulla nozione di «autonomia funzionale», si v. POGGI A., *Le autonomie funzionali «tra» sussidiarietà verticale e orizzontale*, Milano, 2001; RINALDI P.G., *La scuola come autonomia funzionale*, in *Dir. pubbl.*, 1/2004, 61 ss.; PAJNO A., *L'autonomia delle istituzioni scolastiche: un cantiere abbandonato*, in *Osservatorio sulla scuola dell'autonomia. Rapporto sulla scuola dell'autonomia*, Armando, Roma, 2003, 240. Va comunque ricordato che la materia è stata oggetto di recente revisione ad opera della l. 13 luglio 2015, n. 107 («Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti», c.d. legge sulla buona scuola), sulla quale, in rapporto al tema dell'autonomia funzionale, si v. ROMEO A., *Autonomia scolastica e diritti fondamentali*, in *statoebiese.it*, n. 19/2017.

<sup>76</sup> Sulla disciplina organizzativa delle aziende sanitarie locali, nel contesto del sistema sanitario nazionale, si v. CONTICELLI M., *Privato e pubblico nel servizio sanitario*, Milano, Giuffrè, 2012; ID., *Sanità pubblica e privata*, in *Enciclopedia Treccani Diritto online*, Roma, 2017; MAPELLI V., *Il sistema sanitario italiano*, Bologna, Il Mulino, 2012.

(direttore, consiglio di amministrazione, collegio dei revisori, comitato scientifico, statuto e bilancio autonomi)<sup>77</sup>.

Con riferimento all'organizzazione interna del museo statale ad autonomia speciale, in questa sede basti evidenziare i tratti fondamentali, descritti dal legislatore, per definirne l'identità.

Secondo quanto previsto dalle disposizioni contenute nel d.p.c.m. 171/2014 e nel decreto di attuazione sull'organizzazione ed il funzionamento dei musei statali, questi ultimi sono soggetti «dotati di autonomia tecnico-scientifica e svolgono funzioni di tutela e valorizzazione delle raccolte in loro consegna, assicurandone la pubblica fruizione», allo stesso tempo «sono dotati di un proprio statuto», nonché «di un bilancio e possono sottoscrivere, anche per fini di didattica, convenzioni con enti pubblici e istituti di studio e ricerca»<sup>78</sup>. A ciò si aggiunge la previsione di organi interni allo stesso ufficio, quali un Direttore, un Consiglio di amministrazione, un Comitato scientifico e un Collegio di revisori, in grado di garantire al medesimo una piena operatività nell'attuazione delle proprie attività<sup>79</sup>.

Quanto riportato, nel delineare l'assetto strutturale della figura museale, permette di intravedere nella stessa quei connotati di matrice 'aziendale' a cui si accennava. Tra essi spicca la previsione statutaria, volta a fissare la missione, gli obiettivi e l'articolazione interna del singolo museo; l'esistenza di un bilancio autonomo, separato da quello dell'organo al quale era precedentemente legato da un rapporto di ufficio (la soprintendenza); oltre che la possibilità di essere autonomo centro di imputazione di interessi, al punto di poter intrattenere rapporti con soggetti esterni allo stesso, nel perseguimento delle proprie finalità e dei suoi obiettivi, ne rappresentano i tratti caratteristici.

La scelta verso una forma più o meno accentuata di autonomia in favore dei musei statali di rilevante interesse nazionale è stata un'operazione necessaria – per la verità, per troppo tempo rimandata – in vista del recepimento e dell'attuazione della 'missione' e dei compiti fissati nella nozione di «museo» adottata in ambito

---

<sup>77</sup> Cfr. cap. II, par. 5 e 5.4.

<sup>78</sup> Cfr. art. 35 d.p.c.m. 171/2014 e art. 1 d.m. 23 dicembre 2014.

<sup>79</sup> Cfr. d.m. 23 dicembre 2014, artt. 9-13.

internazionale da ICOM e condivisa a livello globale da un numero sempre crescente di Paesi.

Un'autonomia che però, da una prospettiva interna, come osservato e specie nel contesto nazionale, può assumere tratti diversi a seconda del *quantum* di 'libertà' assegnato al singolo museo, in base al suo inquadramento all'interno dell'Amministrazione di settore o appena fuori di essa. Mentre, da un punto di vista esterno, deve essere valutata in virtù della capacità del museo di rapportarsi con altri interlocutori pubblici e con i privati, coinvolti nelle dinamiche di gestione e valorizzazione del patrimonio culturale nazionale.

Una volta individuato il modello di autonomia astrattamente qualificabile in capo al museo pubblico (tendenzialmente statale), ai fini di un'analisi dei modelli museali esistenti, occorre poi associare lo schema organizzativo strutturato per rendere detta autonomia concretamente operativa. Uno schema che è stato astrattamente ricondotto a due categorie: quella del «museo-ufficio» e quella del museo ad autonomia limitata, all'interno della quale può essere inquadrato il tipo di «museo-fondazione»<sup>80</sup>.

### **3.1.1. La categoria dei «musei-ufficio»**

Si intende per «museo-ufficio», sia esso pubblico o privato, quel genere di museo facente parte integrante di un ente più ampio - al quale è legato da un rapporto di dipendenza - e il cui ordinamento interno risponde alle stesse logiche di quello adottato dall'ente superiore, di cui, effettivamente, è un'articolazione<sup>81</sup>.

In ragione di ciò, il personale del tipo di museo considerato si considera composto da impiegati e funzionari appartenenti ai ruoli o alla compagine delle risorse umane a disposizione dell'ente di appartenenza e da quest'ultimo è assegnato all'istituzione, secondo delle strategie elaborate a livello superiore.

---

<sup>80</sup> Per una rassegna dei modelli museali esistenti, per tutti si v. JALLA D., *Il museo contemporaneo*, op. cit., 17 ss.

<sup>81</sup> Sul riferimento alla categoria dei musei-ufficio in relazione alla riforma dei musei nazionali, si v. CASINI L., *Il nuovo statuto giuridico dei musei italiani*, cit.

Le collezioni, il patrimonio e l'immobile stesso all'interno del quale detti beni sono custoditi sono considerati appartenenti all'ente sovraordinato e vengono affidati al museo in quanto 'emanazione' del primo.

Ancora, il museo-ufficio non ha generalmente un proprio statuto, non gode di autonomia finanziaria e contabile, non ha un bilancio proprio e le risorse vengono a questo assegnate secondo ripartizioni decise a livelli superiori di governo. Di conseguenza, appare impossibilitato non solo a trattenere per sé i propri introiti, ma allo stesso tempo è posto nell'incapacità di promuovere campagne di autofinanziamento per sostenere sue proprie iniziative<sup>82</sup>.

Sebbene al museo-ufficio non sia impedito di avvalersi di organi interni per provvedere alla gestione delle proprie attività (come per esempio comitati scientifici, organi di direzione), questi rivestono un ruolo meramente consultivo, poiché le decisioni operative sono, in ogni caso, rimesse agli organi dell'ente superiore.

La tipologia del museo-ufficio 'puro' è stata considerata la forma giuridica preponderante dei musei statali italiani, fino ai recenti interventi di riforma, in quanto connotati da una «indistinguibilità» sostanziale – sia sul piano formale, che su quello organizzativo – dalle soprintendenze di settore alle quali erano ricondotti, in qualità di organi periferici dell'apparato centrale<sup>83</sup>. Neppure era per essi prevista una qualche 'rappresentanza' all'interno della struttura ministeriale, dal momento che la Direzione Generale Musei è stata istituita nella medesima sede, ad opera del d.p.c.m. 171/2014 (articolo 20).

Tuttavia, ma in ogni caso, va rilevato che ancora oggi i musei statali nazionali pure dotati di autonomia speciale appartengono alla categoria dei musei-ufficio, benché la loro configurazione rappresenti, comunque, un'eccezione rispetto al modello formale, idealmente considerato. Da un'attenta analisi emergono, infatti, i

---

<sup>82</sup> Cfr. JALLA D., *Il museo contemporaneo*, ult. cit.

<sup>83</sup> «Nella stessa condizione si trovano i musei universitari, inclusi all'interno di facoltà o dipartimenti e la maggior parte dei musei degli enti territoriali, di norma equiparati a settori e ripartizioni comunali, provinciali e regionali, di cui costituiscono un'articolazione organizzativa allo stesso modo di altri uffici o servizi. Considerazioni analoghe valgono per i musei 'privati': ad esempio per i musei ecclesiastici e per molti dei musei 'aziendali', integrati sul piano giuridico nell'ente o nell'impresa di cui sono espressione», così JALLA D., *Il museo contemporaneo*, op. cit., 19. Sul rapporto tra musei e soprintendenze ante-riforma, si v. CASINI L., *Il «nuovo» statuto giuridico dei musei italiani*, cit.; FORTE P., *I nuovi musei statali: un primo passo verso la giusta direzione*, cit.

connotati di una più spiccata autonomia rispetto al modello ‘puro’, che per certi versi, come si vedrà, li avvicina a quello del museo ad «autonomia limitata»<sup>84</sup>.

Sono altresì riconducibili alla tipologia dei musei-ufficio i musei francesi che non siano stati trasformati in *établissements publics*, rimasti in sostanza inquadrati nella qualifica di *services à compétence générale*, sotto la guida del Ministero della Cultura<sup>85</sup>.

Appartengono poi alla categoria dei musei- ufficio i musei universitari nel Regno Unito, poiché generalmente inclusi dipendenti da strutture di facoltà o dipartimenti interni del rispettivo ente.

### 3.1.1.1. Il caso dell'*Ashmolean Museum* di Oxford

Tra gli istituti classificabili come musei-ufficio si colloca quello che è stato individuato come il primo museo pubblico d'Europa.

Istituito tra il 1678 e il 1683 come «cabinet of curiosities» per volere dello studioso, politico e antiquario Elias Ashmole, l'*Ashmolean Museum* è inserito a pieno titolo all'interno dell'organizzazione dell'Università di Oxford, della quale è una struttura dipartimentale.

Pertanto, in tale contesto il «Board of Visitors», costituito dai rappresentanti dell'ente universitario (costituito generalmente in forma di *charity*) svolge un ruolo preponderante di impulso e controllo nei confronti delle attività del museo. È un organo molto «attivo» ed «impegnato» nella realizzazione degli obiettivi culturali della struttura, benché il suo ruolo non sia equiparabile a quello svolto dal *Board of trustees* nell'ambito dei musei nazionali britannici.

Infatti, i componenti del *Board of Visitors*, secondo quanto riportato dal Direttore, «they don't have fiduciary responsibility because within the university structure. So we also are a department of the university and so I also report within the university structure in a rather different way. Where a lying manager is a Pro-Vice Chancellor who has responsibility for the museum, and there is a museum

---

<sup>84</sup> Cfr. par. 3.1.2.

<sup>85</sup> Sulla natura dei *musées-services* e le loro caratteristiche, più approfonditamente, AUBY J.-F., *Le droit public de la culture*, op. cit., 129 ss.

board within the university which is structurally where oversight is conducted. In the essence, I have two directions in which I report, but the financial oversight is provided by the university or within the university structure although my Board of Visitors are involved and engaged with the finances and they don't have ultimately responsibility»<sup>86</sup>.

In quanto dipartimento interno dell'ente universitario superiore, il museo si avvale poi del personale universitario, ma allo stesso tempo ha la facoltà di poter reclutare risorse umane anche in proprio, avvalendosi anche del supporto di volontari: «because we are part of the University, we recruit staff throughout the University recruitment process. But obviously, we are often appealing for workforce who doesn't normally consider itself a university workforce. And we have about 150 volunteers who supports working in several different ways. I don't think that there's any department of the museum that doesn't have some volunteers supporting it. So our most conspicuous volunteers are on the front desk downstairs; we have volunteers to help with our visitors and welcome and providing information for visitors; we volunteer tour guides who take visitors around; etc. So we have quite a few volunteers who support that side, but also within curatorial department we have volunteers who support the digitalisation or with research, or in a wide variety of ways actually»<sup>87</sup>.

In quanto ufficio dell'ente di riferimento, inoltre, il museo considerato ottiene il sostegno finanziario necessario al perseguimento delle proprie attività da parte della relativa Università. Nonostante ciò però ha la possibilità di accedere anche ad altre forme di sostentamento provenienti da autorità pubbliche: «we get three bits of public funding. Well two or three. We get some money from the HEFCE (Higher Education Founding Council for England) which is about to not exist anymore but it is the government's funding for universities - so it is where the universities get their money. But they have a pot of money specifically for university museums. And so we get about 20% for our funding from money explicitly for university museums. We also get a small amount of Arts Council money. So we are one of

---

<sup>86</sup> Così Dr. Alexander Sturgis, ex direttore della *National Gallery* di Londra dal 1991 al 2005 e attuale direttore dell'*Asbmolean Museum* di Oxford dal 2014, sul funzionamento interno del museo, durante un'intervista da me condotta nell'aprile 2018.

<sup>87</sup> Così Dr. Alexander Sturgis sul tema del personale impiegato all'interno del museo.

the national portfolio organisations, and that is the university museums collectively. And collectively the Arts Council gives museums about 1.4 million £ a year of which we get 1.400£ (3%) for our funding. So it is not a huge amount. And we also get money from the university, so obviously, some of that is public money but actually some of that are not. So it is not I recked national funding. The university has lots of sources of incomes, some of which are national fundings»<sup>88</sup>.

Pertanto, sebbene incardinato nella struttura organizzativa dell'Università e quindi classificabile come museo-ufficio, l'*Ashmolean Museum* presenta un grado di autonomia, nei confronti dell'ente di riferimento, a tratti più marcato rispetto a quello riservato ai musei pubblici nazionali, pure classificati nella medesima categoria in ambito strutturale. Soprattutto per quel che riguarda le possibilità di *recruiting* del personale, come si avrà modo di osservare in seguito<sup>89</sup>.

### **3.1.1.2. I «musei-ufficio» di livello dirigenziale ad autonomia speciale**

Come anticipato, nonostante l'inevitabile classificazione come musei-ufficio, numerosi sono gli elementi che pure permettono di discostare i musei statali ad autonomia speciale dalla categoria indicata, nei suoi connotati tipici.

In termini generali, si è già accennato alla previsione di uno statuto e di un bilancio propri dell'istituzione in questione, a cui si aggiunge la nomina di un direttore per ciascun istituto, affiancato rispettivamente da un consiglio di amministrazione, un comitato scientifico e un collegio di revisori.

Dette caratteristiche sono comuni a tutti i musei statali resi autonomi dalla recente riforma. Tuttavia, all'interno dei medesimi possono essere individuate ulteriori differenze, che vanno a connotare le diverse qualifiche ad essi attribuite, rispettivamente uffici dirigenziali generali e non generali del Ministero competente.

---

<sup>88</sup> Così Dr. Alexander Sturgis sulle fonti di finanziamento interne ed esterne.

<sup>89</sup> Cfr. cap. III, par. 5 e 5.2.

Si può notare come tale distinzione possa creare qualche assonanza con la rispettiva ripartizione francese tra *établissements publics administratives* (EPA) e *musées-services*. Tuttavia, in quest'ultimo caso, si tratta di due diverse realtà fondamentalmente diverse.

Infatti, da un lato, si identificano dei veri e propri enti pubblici, dotati di particolari poteri di auto-organizzazione, gestionali e finanziari che garantiscono un margine decisionale piuttosto ampio, nonostante la sottoposizione a vigilanza da parte del Ministero della Cultura. L'autonomia riconosciuta a detti musei non impedisce, comunque, loro di ricevere risorse dallo Stato e di essere, in ogni caso, controllati da quest'ultimo. Dall'altro, i musei non trasformati in EPA, restano dei generici *services*, strutturalmente collegati dal Ministero competente, secondo le logiche tipiche dell'Amministrazione di servizi francese<sup>90</sup>.

Al contrario, nel caso italiano, si tratta, invece, di soggetti giuridici ascrivibili entrambi alla medesima categoria dell'ufficio-organo di livello dirigenziale, la cui diversità è data unicamente dalla differente distanza che intercorre, rispettivamente, tra l'uno e l'altro nel rapporto con l'Amministrazione centrale.

Infatti, mentre i musei ad autonomia speciale hanno la facoltà di relazionarsi direttamente con la Direzione generale Musei e con il Segretario generale (in quanto uffici di livello dirigenziale generale); i musei ad autonomia ordinaria vedono nel Polo museale regionale di riferimento l'organo filtro del proprio interscambio con il centro<sup>91</sup>.

---

<sup>90</sup> Come è noto, nell'esperienza francese, lo Stato è raffigurato come una 'federazione di servizi pubblici': tale concezione serve ad ordinare il diritto amministrativo intorno ad un centro distinto e opposto a quello di autorità, fondato su categorie oggettive e valori solidaristici. Ciò al contrario di quanto accade in Italia, dove si muove dall'assunto che la 'pubblicità' derivi necessariamente dallo Stato e la nozione di servizio pubblico è quindi generica e comprende ogni attività svolta dall'amministrazione. Sulla dottrina dei *services public*, si veda, per tutti, DUGUIT L., *Traité de droit constitutionnel*, Paris, I, 1911, p. 14 ss. Sull'inquadramento della disciplina dei *services publics* nell'ordinamento amministrativo francese, si v. DEVOLVÉ P., *Le droit administratif*, op. cit.; LEBRETON G., *Droit administratif général*, IX ed., Paris, Dalloz, 2013; CHRÉTIEN P., CHIFFLOT N., TOURBE M., *Droit administrative*, XV ed., LJDG, 2017; VAN LANG A., GONDOUIN G., INSERGUET-BRISSET V., *Dictionnaire de droit administrative*, VII ed, 2015. Per una ricostruzione dell'ordinamento amministrativo francese, anche con riferimento ai *services publics*, in chiave comparata, si v. NAPOLITANO G., *Pubblico e privato nel diritto amministrativo*, op. cit.

<sup>91</sup> Cfr. par. 4 e 4.1.



Quanto riportato si può dedurre dall'esame della modalità di approvazione dello statuto e del bilancio (generalmente rimessi al Ministero); nell'osservazione del diverso potere riconosciuto ai rispettivi direttori; nella diversa organizzazione interna alla singola istituzione, più o meno strutturata – benché tutte tenute alla predisposizione di aree funzionali, come previsto specificamente dalla normativa; nel diverso ruolo giocato in sede decisionale nel Polo, a livello regionale<sup>92</sup>.

Dunque, osservando nel dettaglio il modello di autonomia concepito per i musei statali nazionali mediante gli statuti approvati dal Ministero, emergono delle peculiarità che non permettono, effettivamente una semplice *reductio ad unitatem* delle tipologie di musei-ufficio operanti nel nostro ordinamento, benché ascrivibili tutti al medesimo *genus*.

Peraltro, non tutte le missioni individuate negli statuti, per esempio, ricalcano pedissequamente quella genericamente individuata nel decreto del dicembre 2014, il più delle volte specificandola.

È il caso, per esempio, dello statuto adottato dalle Gallerie degli Uffizi, laddove accanto alla natura permanente dell'istituzione, l'assenza dello scopo di lucro e la messa al servizio della società e del suo sviluppo, si precisa il grado di fruizione che il complesso museale intende assicurare, mediante «il godimento pubblico e la fruizione agevolata anche da parte delle categorie meno favorite, riconoscendo il contributo delle arti al pieno sviluppo e alla cura della persona», nonché favorendo «lo scambio dialettico tra i visitatori e le diverse culture»<sup>93</sup>.

La messa in evidenza dello scambio interculturale emerge in maniera ancora più accentuata nell'osservazione delle finalità di cui allo statuto della Reggia di Caserta, delineate evidenziando la qualifica dei beni conferiti in uso all'istituzione quali beni appartenenti al patrimonio dell'umanità, secondo la disciplina UNESCO, sin dal 1997. Si legge infatti che la Reggia «tutela e promuove nel mondo il valore

---

<sup>92</sup> Sull'articolazione interna del museo ad autonomia speciale e le dinamiche gestionali che lo riguardano in senso stretto, si v. cap. III, par. 5.4.

<sup>93</sup> Cfr. Statuto delle Gallerie degli Uffizi, art. 2, commi 2 e 3, disponibile su <https://www.beniculturali.it/mibac/multimedia/MiBAC/documents/feed/pdf/STATUTO%20REP.%20517%20del%2027%20novembre%202017-imported-74920.pdf>.

straordinario» dei propri beni, «compone e promuove l'immagine dell'Italia nel mondo, quale patrimonio dell'Umanità»<sup>94</sup>.

Inoltre, la stessa struttura interna del museo autonomo presenta alcuni elementi di difformità legati alla diversa qualifica giuridica loro riservata. Il diverso inquadramento a livello dirigenziale loro riservato si ripercuote così anche in alcune previsioni interne ai singoli statuti.

Nel dettaglio, per esempio, per i musei uffici dirigenziali non generali, il riferimento è alla necessità della previa audizione della Direzione Generale Musei e del Polo museale regionale competente nello stabilire l'importo dei biglietti e l'orario di apertura, competenza tipica del Direttore del singolo istituto; ancora, da parte di quest'ultimo, si tratta della necessità di sentire il Direttore del Polo museale regionale competente nell'elaborazione sia del progetto di gestione, contenente i servizi di valorizzazione relativi all'istituto; ancora, si nota nella determinazione delle linee di ricerca e degli indirizzi tecnici, da individuarsi coerentemente con la direttiva generale del Ministro e sotto la vigilanza della DG Musei.

Con riferimento a quest'ultimo rilievo, tra gli altri, nello Statuto delle Gallerie Estensi<sup>95</sup>, si legge che «Il Direttore, ai sensi dell'articolo 4, comma 2 del D.M. 23 dicembre 2014, e successive modificazioni, è il custode e l'interprete dell'identità e della missione del museo nel suo complesso, nonché dell'attuazione e dello sviluppo del suo progetto culturale e scientifico»<sup>96</sup>. Inoltre, ai sensi dell'articolo 10 del medesimo d.m., oltre ai compiti già assegnati al Direttore ex articolo 35, comma 4, del d.p.c.m. 171/2014, quest'ultimo è tenuto a stabilire «le linee guida di cui all'articolo 20» del medesimo regolamento, nonché l'importo dei biglietti di ingresso, «sentita la Direzione generale Musei ed il Polo Museale Regionale»<sup>97</sup>; «determina il progetto culturale del museo stabilendo le linee di ricerca e

---

<sup>94</sup> Statuto della Reggia di Caserta, art. 2, co. 1 lett. *a* e *b*, disponibile su <https://www.beniculturali.it/mibac/multimedia/MiBAC/documents/feed/pdf/D.M.%205%20APRILE%202018%20%20REP.%20194-imported-77859.pdf>.

<sup>95</sup> Cfr. Statuto delle Gallerie Estensi, art. 5, co. 1, 2, lett. *b*, *c* e *d*, allegato al decreto di approvazione dello stesso del 16 febbraio 2017; Statuto dei Musei Reali di Torino, art. 5, co. 1, lett. *b*, *c* e *d*, approvato con decreto del 26 giugno 2017.

<sup>96</sup> Cfr. Statuto delle Gallerie Estensi, art. 5, co. 1, disponibile su <https://www.beniculturali.it/mibac/multimedia/MiBAC/documents/feed/pdf/Decreto%20di%20approvazione%20dello%20Statuto-imported-74117.pdf>.

<sup>97</sup> Cfr. Statuto delle Gallerie Estensi, art. 5, co. 2, lett. *b*.

valorizzazione in coerenza con la direttiva generale del Ministro e sotto la vigilanza della Direzione generale Musei»<sup>98</sup>.

Ancora, nello Statuto dei Musei Reali di Torino, in aggiunta, emerge il coinvolgimento diretto del Polo Museale Regionale, nella figura del suo direttore, per la definizione di alcune attività di gestione, come la determinazione dell'importo dei biglietti d'ingresso e l'elaborazione del progetto di gestione, «comprendente le attività e i servizi di valorizzazione negli istituti e nei luoghi di sua competenza, inclusi i servizi da affidare in concessione, al fine della successiva messa a gara degli stessi»<sup>99</sup>.

Limitazioni che, al contrario, non sembrano riscontrabili all'interno delle medesime previsioni contenute negli statuti dei musei uffici dirigenziali generali, la cui struttura, pertanto, risulta più idonea ad incidere per la realizzazione delle finalità che ogni singolo istituto si propone di raggiungere<sup>100</sup>.

In ogni caso, esistono certo alcuni profili, comuni ad entrambe le tipologie di musei autonomi, che risultano particolarmente rilevanti ai fini della misurazione del grado di autonomia. Si tratta, in particolare, dei compiti assegnati agli organi direttivi, della gestione contabile e del profilo finanziario, aspetti che si avrà modo di trattare più approfonditamente in seguito<sup>101</sup>.

In definitiva, in questa sede basti evidenziare come il modello museale adottato in Italia risulti, in effetti, non riconducibile totalmente a nessuno dei tipi astratti delineati in apertura dell'analisi. Infatti, pur trattandosi, a livello formale, di museo-ufficio – poiché non (ancora) riconosciuto come persona giuridica, quanto piuttosto, al contrario, posto in rapporto di dipendenza dagli organi dell'amministrazione di settore – non si individua più la caratteristica propria del modello formale puro e cioè la previsione di inquadramento del medesimo all'interno dell'apparato 'burocratico' dell'amministrazione culturale.

Il modello di autonomia adottato a livello statale potrebbe allora, eventualmente, essere accostato a quello del museo ad «autonomia limitata», laddove, come

---

<sup>98</sup> Cfr. Statuto delle Gallerie Estensi, art. 5, co. 2, lett. *d*.

<sup>99</sup> Cfr. Statuto dei Musei Reali di Torino, art. 5, co. 2, lett. *b* e *c*, disponibile su <https://www.museireali.beniculturali.it/wp-content/uploads/2017/09/statuto.pdf>.

<sup>100</sup> Il riferimento è, ad esempio, a Musei come le Gallerie degli Uffizi, la Reggia di Caserta,

<sup>101</sup> Cfr. cap. III, par. 5.

osservato, al Direttore del museo statale ad autonomia speciale sono riconosciuti poteri ben determinati in ottica gestionale, spesso anche incisivi, come si avrà modo di evidenziare<sup>102</sup>. In realtà, come si avrà modo di osservare, questa soluzione pare poco praticabile, anche in ragione della mancata attribuzione dello status di persona giuridica (o di entificazione) delle stesse istituzioni museali, che invece si ravvisa nelle altre esperienze riconducibili a tale categoria.

In definitiva, al contrario della scelta netta effettuata dai legislatori stranieri, quello italiano ha dimostrato più cautela, prevedendo, auspicabilmente, un ulteriore ‘scatto’ di autonomia, in presenza di contesti più maturi.

### **3.1.2. L’istituzione museale ad «autonomia limitata»**

Dal modello ‘puro’ di museo-ufficio si distinguono i musei ad autonomia speciale, secondo varie declinazioni finora riassunte. Allo stesso tempo, si distingue da entrambe il modello di museo ad «autonomia limitata», intendendo come tale quella struttura che, pure riferibile ad un organo o ad un ente, in genere superiore e di cui spesso segue le linee strategiche in tema di politica culturale, gode in ogni caso di un certo grado di autonomia. Un’autonomia che si declina in termini di capacità di auto-organizzazione, di auto-gestione, oltre che di autonoma rappresentatività verso l’esterno.

Il modello in oggetto è quello a cui possono essere ricondotti i *national museums* britannici, i quali, in qualità di *public trust*, riescono ad operare autonomamente per quel che riguarda l’organizzazione interna dell’ente e sono in grado di gestire autonomamente la propria vita interna, pure se qualificati come *Non-Departmental Public Bodies* (NDPBs). Tra le loro caratteristiche rientrano, in particolare, il possesso di un’identità giuridica separata, oltre alla possibilità di redigere uno statuto regolativo della ‘missione’ e delle attività dell’ente. Ad ogni modo, la composizione e i poteri propri di tali soggetti sono determinati da previsioni normative (*Acts of Parliament*), a testimonianza del rapporto che comunque questi

---

<sup>102</sup> Cfr. cap. III, par. 2.

ultimi comunque intrattengono con la struttura istituzionale e rispetto alla quale si pongono come ‘bracci operativi’ (*Arm’s Length Bodies*)<sup>103</sup>.

I musei ad autonomia limitata sono, quindi, generalmente, dotati di un organo di governo proprio (che nel caso inglese, si identifica nel *board of trustees*), al quale sono ascritte le responsabilità concernenti le scelte a livello decisionale e di gestione, benché non sfuggano al potere di vigilanza da parte degli organi dell’apparato governativo centrale.

Il personale impiegato è per lo più personale legato all’ente da un rapporto di lavoro dipendente, in quanto assunto dallo stesso museo, a cui possono aggiungersi comunque componenti volontarie. Si può trattare, però, anche di funzionari pubblici, ove la natura dell’ente stesso dovesse essere qualificata in tal senso, ma la questione in tali casi resta controversa e il caso francese, come si vedrà, ne è un chiaro esempio<sup>104</sup>. In ogni caso, resta ferma la possibilità per tale genere di musei di reclutare professionalità adatte ai profili necessari nel singolo contesto.

Il patrimonio di cui il museo dispone (collezioni, oggetti, documenti) viene generalmente conferito all’istituzione stessa, mediante conferimenti pubblici, lasciti privati (donazioni dirette al *public benefit*), oppure viene acquisito dal museo mediante operazioni ‘di mercato’, stante la possibilità per tale genere di musei di acquisire alle proprie collezioni beni disponibili sul «mercato dell’arte»<sup>105</sup>.

Sotto il profilo del finanziamento, il museo ad autonomia limitata si avvantaggia tanto del supporto delle erogazioni pubbliche in suo favore, quanto dei contributi di soggetti privati che intendono sostenere l’attività dell’istituzione, nonché degli introiti derivanti dai servizi messi a disposizione dallo stesso nell’ambito della propria attività. In questo senso, si conclude che «tra gli aspetti maggiormente qualificanti dell’‘autonomia limitata’ va rilevata la maggiore identificabilità e visibilità del museo rispetto all’esterno: del pubblico, ma anche dei finanziatori

---

<sup>103</sup> Sull’inquadramento dei NDPBs all’interno dell’amministrazione pubblica britannica, si v. CRAIG P., *Administrative Law*, Sweet and Maxwell, 2016, 75 ss., in particolare, 79 ss.

<sup>104</sup> Cfr. cap. III, par. 5.4.2.1.

<sup>105</sup> Sulla disciplina del diritto applicato al patrimonio culturale operante negli ordinamenti anglosassoni, le dinamiche, gli operatori e i principi di etica nell’ambito della gestione delle collezioni, si v. MERRYMAN J.H., ELSÉN A. E., URICE S.K., *Law, Ethics and Visual Arts*, Wolters Kluwer, 2007; GERSTENBLITH P., *Art, Cultural Heritage, and The Law*, II ed., Carolina Academic Press, 2008.

privati e dei mecenati, cui il museo può rapportarsi direttamente, evitando la mediazione dell'ente di appartenenza, con innegabili ed evidenti vantaggi»<sup>106</sup>.

Va poi ricordato che i musei appartenenti a detta categoria fissano obiettivi e disciplinano la propria attività interna attraverso la predisposizione di uno statuto e di un regolamento, delineando così anche i rapporti nei confronti dei soggetti con i quali sono chiamati a dialogare.

A questa categoria possono essere ascritti anche i musei nazionali francesi trasformati in *établissement public administratif* (EPA), in quanto, nonostante la loro autonomia statutaria, di bilancio, finanziaria e gestionale, oltre che il riconoscimento nei loro confronti della personalità giuridica di diritto pubblico, essi restano comunque sottoposti al controllo statale e da parte della Corte dei conti quanto alla virtuosità ed economicità della loro gestione.

Va, infatti, ricordato come il patrimonio in dotazione di detti musei, anche se riconosciuti quali enti autonomi, sia sostanzialmente costituito da beni conferiti dallo Stato e appartenenti al patrimonio culturale nazionale francese – alla stregua dei nostri «beni culturali» - in favore dei quali, dunque, vigono dei vincoli circa le attività dispositive e di conservazione alle quali il museo autonomo non può comunque sottrarsi.

Per questa ragione, in realtà, in un'ottica di successiva evoluzione del modello di autonomia riconosciuta al museo statale nazionale, sembrerebbe praticabile una via simile a quella adottata oltralpe, proprio perché la natura pubblicistica degli istituti – benché mutati in enti – non si porrebbe in contrasto con la stessa qualifica giuridica delle collezioni rimesse alla loro custodia, quali beni culturali appartenenti allo Stato<sup>107</sup>.

---

<sup>106</sup> JALLA D., *Il museo contemporaneo*, op. cit., 21.

<sup>107</sup> Cfr. PELLAS J-R., *Droit de la culture*, op. cit., 90.

### 3.1.2.1. I «musei-fondazione» come tipo museale ad autonomia limitata

Il moto riformatore che ha investito i musei nazionali italiani, come ricordato, ha interessato prevalentemente le strutture-ufficio, siano esse di livello dirigenziale generale o non generale, accennando soltanto al prototipo del museo-fondazione, di fatto già presente all'interno del nostro ordinamento sin dai primi anni Duemila<sup>108</sup>.

Infatti, risale al 2004 l'atto costitutivo della fondazione Museo Egizio (ME) di Torino, a cui sono seguiti nel 2007 il Museo nazionale dell'Ebraismo Italiano della Shoah (MEIS) a Ferrara, nel 2009 il Museo nazionale delle Arti del XXI secolo (MAXXI) di Roma. Durante gli stessi anni, un ulteriore tentativo ha riguardato la Pinacoteca di Brera, per la quale non si riuscì però a giungere ad una scelta risolutiva in tal senso e che oggi, pertanto, figura tra i musei ad autonomia speciale previsti dalla riforma<sup>109</sup>.

Il modello fondazionale è un modello complesso, poiché coinvolge non soltanto il tipo di organizzazione che si sceglie di dare al museo, ma presuppone che all'assetto strutturale sia legata la dimensione gestionale, oltre che quella finanziaria. La disciplina regolatrice è prevalentemente quella civilistica, che però subisce alcune deroghe in ragione della natura intrinsecamente pubblica dello scopo che il

---

<sup>108</sup> I regolamenti del 2014 fanno solo un accenno al modello di museo-fondazione (d.p.c.m. 171/2014, art. 20 co. 2 e d.m. 23 dicembre 2014, art. 5 e 19). Per delle considerazioni sull'applicazione del modello fondazionale ai musei post riforma, si v. FERRARA L., *Le fondazioni museali in Italia tra aggregazione, integrazione e partenariato nei sistemi museali regionali e cittadini*, in Ferrara L., Lucarelli A, Savy D. (a cura di), *Il Governo dei musei. Tra Costituzione, funzione sociale e mercato*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017, 121 ss.

Per la verità, l'utilizzo del 'modello fondazionale' in campo culturale non rappresenta una novità. Tuttavia, si intendeva praticabile come modalità di gestione dei beni culturali in via indiretta (ai sensi dell'art. 115 del Codice), così come immaginato secondo il modello di cui al d.m. 491/2001 (poi revisionato con d.p.r. 117/2011 e da ultimo dal d.l. 83/2014). Quel modello ha trovato però non grande favore in ambito applicativo. Si ricorda, tra gli altri, il caso delle fondazioni-lirico sinfoniche, sul quale, più approfonditamente, si v. CERULLI IRELLI V., *Il patrimonio culturale tra pubblico e privato: modelli organizzativi e strumenti giuridici: «Le fondazioni lirico-sinfoniche»*, in *Aedon*, 3/2012.

<sup>109</sup> In particolare, sul caso «Grande Brera», si v. MANFREDI G., *La valorizzazione del patrimonio culturale: modelli organizzativi e strumenti: «La Fondazione Grande Brera», il partenariato e la panacea di tutti i mali»*, in *Aedon*, 2/2014; BAIA CURIONI S., *Il patrimonio culturale tra pubblico e privato: modelli organizzativi e strumenti giuridici: «A proposito di Grande Brera»*, in *Aedon*, 3/2012.

museo si propone di realizzare e, soprattutto, in virtù della natura del patrimonio oggetto di conferimento.

Il patrimonio della fondazione, infatti, oltre che dagli apporti provenienti dai privati fondatori, è costituito da diritti d'uso su beni mobili e immobili conferiti dal Ministero, sostanzialmente si tratta di beni culturali. Lo stesso è, in ogni caso, vincolato al perseguimento delle finalità statutarie, che in genere si individuano in finalità pubbliche tanto di valorizzazione, promozione, gestione delle attività museali e dei beni culturali ricevuti o acquisiti a qualsiasi titolo; quanto di adeguamento strutturale, oltre che funzionale ed espositivo del museo in questione, anche mediante la costituzione di sedi decentrate. Queste ultime principalmente create al fine di «istituire o acquisire ulteriori spazi museali, espositivi e di ricerca, privi di personalità giuridica, con l'autonomia gestionale e contabile stabilita da apposito regolamento, nell'ambito dell'unitarietà culturale e amministrativa della Fondazione»<sup>110</sup>. È quanto si legge nello Statuto del MAXXI di Roma e quanto, del resto, già realizzato in altri casi, come per esempio dal Museo del Louvre con l'istituzione di varie sedi decentrate in Francia (Louvre-Lens) ed in Medio Oriente (Louvre-Abu Dhabi) o dalla Tate, con l'apertura di altre sedi sia a Londra (Tate Modern), che nel Regno Unito, in particolare a Liverpool e a Saint Ives, in Cornovaglia.

La natura dell'atto costitutivo e il conferimento dei beni al fondo di dotazione o patrimonio della fondazione, evoca per certi versi l'istituto del *public trust*, riservato ai musei nazionali inglesi. In quel caso, tuttavia, la partecipazione del DCMS al *trust* di diritto comune si sostanzia quasi sempre in una partecipazione successiva. Dal momento che, generalmente, il negozio di destinazione delle collezioni alla fruizione pubblica era già esistente in precedenza. In tal caso, l'autorità quindi interviene nel *board* in forza di una previsione normativa che qualifica la collezione interessata come 'di rilevante interesse nazionale' e influisce sulla vita del *trust* preesistente. Ne finanzia il sostentamento e prende parte attiva

---

<sup>110</sup> Cfr. Statuto della Fondazione MAXXI di Roma, art. 2, co. 8.



nelle decisioni relative, in particolare, per quel che riguarda le disposizioni sui beni e agli atti di alienazione nei confronti degli stessi, coordinandone la gestione<sup>111</sup>.

Il modello fondazionale, ove applicato a livello nazionale, è risultato comunque un modello stabile. Lo stesso vede il coinvolgimento operativo, solitamente per un lungo e predeterminato periodo di tempo, non soltanto di membri delle istituzioni, ma di soggetti privati (soci fondatori) che partecipano alle decisioni insieme ai primi nell'ambito del Consiglio di amministrazione; contribuiscono ai conferimenti patrimoniali; sono responsabili della gestione e del raggiungimento degli obiettivi individuati in sede statutaria.

Inoltre, in qualità di soggetto dotato di personalità giuridica autonoma, è in grado di disporre di risorse economico-finanziarie, riunite in un fondo gestione, provenienti non soltanto da introiti propri, ma anche da contributi erogati dai fondatori-promotori della stessa o da terzi (partecipanti), anche mediante la stipula di accordi e contratti con enti pubblici o soggetti privati, per il perseguimento delle proprie finalità.

Al tempo stesso, il soggetto-fondazione ha la facoltà di partecipare personalmente, e anche in veste di socio, ad associazioni, fondazioni, comitati e, più in generale, ad istituzioni pubbliche o private (comprese società di capitali), che intendano perseguire finalità coerenti con le proprie, purché strumentali al raggiungimento degli scopi della fondazione stessa.

Nonostante possibili similitudini nella struttura interna, quanto agli organi che compongono la fondazione, nel raffronto con il modello dei musei ad autonomia speciale previsto dalla riforma, la capacità gestionale rimessa all'una e agli altri appare sensibilmente diversa.

Come primo rilievo, si può evidenziare che la struttura fondazionale può essere articolata in unità pluristrutturate interne (Dipartimenti), a cui sono rimesse le competenze nei vari settori di interesse, in base allo statuto. Al Direttore è attribuito il coordinamento dell'attività dei dipartimenti e al contempo la cura della corretta gestione amministrativa della fondazione.

---

<sup>111</sup> È il caso del *British Museum*, istituito come *public trust* per la prima volta con *Act* del 1793, poi abrogato e sostituito con *Act* del 1963. Sulla disciplina in tema di atti di disposizione ed alienazioni nel contesto dei musei britannici, si v. cap. III, par. 1.1.

Esempi, in questo senso, possono essere sia il Museo Egizio di Torino<sup>112</sup>, che il MAXXI di Roma. Infatti, nell'osservazione dell'organigramma interno, descrittivo della dimensione organizzativa interna degli istituti<sup>113</sup>, si nota come la previsione di unità dipartimentali complesse ricordi molto il modello adottato dalle strutture francesi configurate come *établissements publics*, tra queste, per esempio, è il Museo d'Orsay di Parigi<sup>114</sup>.

Inoltre, al Presidente della fondazione, nominato dal Ministero dei Beni e delle Attività culturali, è rimessa la rappresentanza legale della fondazione; il compito di promuovere le attività della stessa, adottando i regolamenti previsti dallo statuto, nonché eventuali ulteriori regolamenti, eccetto quelli attribuiti alla competenza del Consiglio di Amministrazione<sup>115</sup>. Mentre, è assegnata al Direttore la competenza a svolgere funzioni di amministrazione e compiti di gestione, di proposta e di impulso in merito agli obiettivi e ai programmi di attività della fondazione<sup>116</sup>.

Da ultimo, in alcuni casi e in virtù del potere di vigilanza in capo al Ministero, è possibile sottoporre a commissariamento la fondazione mediante apposito decreto, «al fine di garantire la continuità della gestione della Fondazione in caso di gravi violazioni di legge, di risultati particolarmente negativi della gestione, ovvero per accertata impossibilità di funzionamento degli organi statutari»<sup>117</sup>.

Il modello-fondazionale è forse quello che più di tutti avvicina la dimensione nazionale a quella delle altre esperienze europee prese in considerazione. Può

---

<sup>112</sup> Sul caso del Museo Egizio, si v. FOÀ S., *Lo statuto-tipo della fondazione museale: il caso del Museo Egizio di Torino*, in *Aedon*, 2/2003. Più in generale sul modello fondazionale applicato al settore dei beni culturali, tra gli altri, ZAN L., *La trasformazione delle organizzazioni culturali in fondazione: la prospettiva manageriale*, in *Aedon*, 2/2003; SCIULLO G., *Valorizzazione, gestione e fondazioni nel settore dei beni culturali: una svolta dopo il d.lgs. 156/2006?*, in *Aedon*, 2/2006; CRISMANI A., *La gestione museale tra vecchi e nuovi problemi: «I musei tra l'immaginario collettivo e la realtà giuridica e gestionale»*, in *Aedon*, 2/2013; MESSINEO D., OCCHILUPO R., *I musei: organizzazione e gestione: «La gestione dei parchi archeologici e il coinvolgimento dei privati nel settore culturale: l'Italia nel confronto con la Francia, la Germania e la Spagna»*, in *Aedon*, 3/2014.

<sup>113</sup> Per gli organigrammi, rispettivamente, del Museo Egizio di Torino e del MAXXI di Roma, si v. i rispettivi siti internet dei due musei, nella sezione 'Organizzazione'.

<sup>114</sup> Per il relativo organigramma, si v. [https://www.musee-orsay.fr/fileadmin/mediatheque/integration\\_MO/PDF/organigramme\\_aout\\_2017.pdf](https://www.musee-orsay.fr/fileadmin/mediatheque/integration_MO/PDF/organigramme_aout_2017.pdf).

<sup>115</sup> Cfr. art. 6 statuto Fondazione Museo Egizio; art. 6 statuto Fondazione Museo nazionale dell'ebraismo; art. 11, statuto Fondazione MAXXI.

<sup>116</sup> Cfr. art. 10, Statuto Museo Egizio; art. 10 statuto Fondazione Museo nazionale dell'ebraismo.

<sup>117</sup> Cfr. art. 19, Statuto MAXXI.

essere classificato, comunque, come un modello aderente ai canoni del museo autonomo, più o meno limitato.

Infatti, come osservato, i soggetti pubblici entrano nelle maglie della gestione dell'istituto, se non altro per via del conferimento di beni culturali nazionali alla collezione e al patrimonio del museo. In ogni caso, si nota anche come il grado di autonomia riconosciuto a queste strutture sia sensibilmente più marcato rispetto a quello previsto per i musei-uffici descritto in precedenza.

I soggetti istituzionali partecipano insieme ai soci fondatori alle dinamiche gestionali del medesimo e talvolta – come nei casi osservati da statuto nel MAXXI – possono intervenire a livello sanzionatorio laddove emergano irregolarità nella gestione. Di fondo, però, è al museo (al suo direttore) rimesso il controllo e l'orientamento delle scelte circa le attività, la predisposizione dei progetti, la possibilità di attuarli, anche mediante apporti esterni, che il museo, in quanto persona giuridica, è in grado di poter guadagnare in prima persona. Non sono necessarie preve audizioni, né è necessario ascoltare i livelli di governo adiacenti ad esso, le varie istanze, infatti, sono tutte rappresentate all'interno dell'amministrazione stessa del museo, a tutto vantaggio della realizzazione di attività dirette alla promozione e allo sviluppo culturale mediante un approccio sinergico e senza le complessità delle dinamiche di amministrazione-gestione che ancora, talvolta, caratterizzano il modello di museo-ufficio.

#### 4. Un rinnovamento del rapporto tra il museo e la realtà territoriale

Uno dei dati maggiormente caratteristici dei musei pubblici italiani, se considerati come categoria, in generale, è quello di essere ‘musei territoriali’. Si nota, infatti, come la maggior parte nascano sull’iniziativa di ‘custodire’, a mo’ di deposito, reperti provenienti da scavi limitrofi, beni appartenenti ad ex enti ecclesiastici o a collezioni e raccolte private.

Da ciò discende un forte legame tra museo e territorio di riferimento, che non può essere trascurato, sebbene non sia stato granché oggetto di interesse a livello normativo. A dimostrazione di ciò propende la previsione di un ambito operativo molto ristretto lasciato agli enti territoriali, diversi dallo Stato, in materia di beni culturali e, originariamente, proprio di musei<sup>118</sup>.

È una scelta che trova le sue premesse già nel disposto dell’articolo 9 della Costituzione, ma soprattutto che vede le sue radici nell’impostazione delle leggi tutela dei primi del Novecento, tutte improntate alla costruzione di un’Amministrazione statale forte per la tutela del patrimonio culturale.

Senza considerare, peraltro, che è stata proprio la legislazione regionale ad introdurre nell’ordinamento giuridico nazionale le prime definizioni di «museo» nelle quali si riconosceva allo stesso tanto la natura di «istituto», quanto quella di «servizio pubblico»; a far emergere le molteplici funzioni associate all’istituzione museale, esplicitandole e declinandole per la prima volta, nell’assenza di previsioni statali a riguardo; ad individuare in maniera sempre più chiara e precisa «i requisiti minimi necessari all’esistenza e al funzionamento dei musei», attraverso la previsione di regolamenti, statuti, risorse umane e finanziarie, programmazione delle attività; ad attivare, in alcune esperienze, l’istituto dell’accreditamento, secondo modelli già sperimentati in altri Paesi europei<sup>119</sup>; ad attivare in alcuni casi sistemi museali tali da mettere in ‘connessione’ le prassi relative a musei di piccole-

---

<sup>118</sup> Il riferimento è all’originaria versione del testo costituzionale di cui all’art. 117, dove veniva fatta espressa menzione ai «musei e biblioteche degli enti locali», dizione poi sostituita in ambito di riforma, dalla L. 3/2001.

<sup>119</sup> Sui modelli di accreditamento, con particolare riferimento alla Francia e al Regno Unito, si v. cap. IV.

medie dimensioni, insistenti sullo stesso territorio; ad attuare una «politica attiva di incentivazione, attraverso contributi e finanziamenti ai musei locali»<sup>120</sup>.

In questo senso, pare opportuno tracciare, quantomeno, le linee essenziali del rapporto tra i musei pubblici territoriali e i musei statali, nonché tra questi ultimi e le realtà territoriali, perché «in Italia il museo non può essere inteso come universo chiuso, come ‘astronave della storia’. Qui da noi il museo esce dai suoi confini, dilaga nelle piazze e nelle strade, occupa le chiese e i palazzi, moltiplica i suoi capolavori nelle città e nelle campagne. Tutta l’Italia è un museo a cielo aperto»<sup>121</sup>.

Pertanto, si prenderanno in considerazione sia l’assetto di relazioni, così come emerso a seguito della riforma, che intercorrono tra musei nazionali autonomi e realtà regionali, oggi raccolte dall’operatività dei Poli Museali Regionali, centri sintetizzatori degli interessi afferenti ad un dato territorio; sia le dimensioni dei musei regionali e locali, delineandone gli elementi connotativi essenziali, in via strumentale all’analisi sul Sistema Museale Nazionale che si condurrà successivamente, nell’ambito del quale, tutte le realtà museali, non solo pubbliche, ma anche private, sono chiamate ad emergere.

#### **4.1. Le dinamiche del rapporto tra musei autonomi e territorio: il ruolo dei Poli museali regionali**

Nel predisporre le modifiche all’assetto dell’Amministrazione del patrimonio culturale, la recente riforma in materia ha razionalizzato e coordinato, ove possibile, anche a disciplina delle funzioni e delle competenze affidate ad altri organi periferici dello Stato, che con il museo si interfacciano; oltre che i rapporti tra le diverse istituzioni presenti sul territorio nazionale, a prescindere dalla loro appartenenza pubblica o privata.

Insieme alla rinnovata identità delle soprintendenze, quali soggetti oggi deputati a portare avanti, in maniera specifica, i compiti di tutela, insieme a quelli di studio

---

<sup>120</sup> Così JALLA D., *Il museo contemporaneo*, op. cit. 96-97.

<sup>121</sup> PAOLUCCI A., *Museo Italia. Diario di un soprintendente-ministro*, Sillabe, 1996, 36.

e ricerca, un altro elemento cardine della riforma dei musei statali è la predisposizione della figura intermedia dei Poli museali, a base regionale.

Qualificati come uffici di livello dirigenziale non generale, i poli museali regionali «sono articolazioni periferiche della Direzione generale Musei» e sono volti ad assicurare «sul territorio l'espletamento del servizio pubblico di fruizione e di valorizzazione degli istituti e dei luoghi della cultura in consegna allo Stato o comunque affidati in gestione [...] provvedendo a definire strategie e obiettivi comuni di valorizzazione, in rapporto all'ambito territoriale di competenza», oltre che promuovendo «l'integrazione dei percorsi culturali di fruizione e, in raccordo con il segretario regionale, dei conseguenti itinerari turistico-culturali»<sup>122</sup>.

Questi rappresentano, pertanto, i centri di coordinamento e cooperazione in materia culturale, delle iniziative assunte dagli uffici e dagli organi dello Stato «insistenti nella regione» ed il loro compito è quello di contribuire a realizzare le attività di fruizione e valorizzazione degli istituti e dei luoghi della cultura nazionali rientranti nella propria area di competenza.

Nel far ciò, è previsto che il direttore del polo riunisca periodicamente in conferenza, almeno mensilmente – anche per via telematica – i direttori dei musei ad autonomia speciale presenti sul territorio, siano essi qualificati come uffici dirigenziali generali o non generali<sup>123</sup>.

Tuttavia, il ruolo dei Poli è sensibilmente diverso, cambia e si atteggia differentemente a seconda che il loro interlocutore si individui nell'uno o nell'altro tipo di museo statale autonomo.

Infatti, mentre dei musei statali a c.d. autonomia ordinaria (uffici dirigenziali non generali) il Polo nomina il direttore, approva lo statuto e il bilancio, detiene rilevanti poteri di programmazione e indirizzo; nei confronti dei musei a c.d. autonomia speciale (uffici dirigenziali generali) si instaura un dialogo quasi paritario – anche e soprattutto perché spesso accade che il direttore del Polo museale regionale sia individuato proprio tra i direttori dei musei ad autonomia speciale.

In particolare, con riferimento ai musei uffici dirigenziali non generali, si può notare come il Direttore del museo autonomo, nella definizione dell'importo dei

---

<sup>122</sup> Cfr. art. 34, co. 1, d.p.c.m. 171/2014.

<sup>123</sup> Cfr. art. 34, co. 1, ultimo periodo, d.p.c.m. 171/2014.

biglietti e dell'orario di apertura, sia tenuto alla previa audizione della Direzione generale Musei e a coinvolgere direttamente il Polo museale di riferimento<sup>124</sup>. Al contrario, dette competenze sono, invece, proprie del Direttore per i musei uffici dirigenziali generali.

Ancora, quanto all'elaborazione del progetto di gestione, contenente la predisposizione dei servizi di valorizzazione relativi all'istituto, per i musei uffici dirigenziali non generali non sussiste la necessità di sentire il Direttore del Polo museale regionale competente; mentre al contrario per gli altri il compito ricade, tendenzialmente, all'interno delle competenze del Direttore.

Da ultimo, sulla determinazione delle linee di ricerca e degli indirizzi tecnici, questi devono essere individuati «in coerenza con la direttiva generale del Ministro e sotto la vigilanza della Direzione Generale Musei»<sup>125</sup>.

Quanto riportato si legge o emerge in molti degli negli statuti dei musei autonomi, approvati dal Ministero nel corso degli ultimi anni, di cui si analizzeranno con maggiore cura le singole disposizioni in seguito, in occasione dell'esame dei profili di gestione<sup>126</sup>.

Ne consegue che il modello di autonomia adottato in Italia se, da un lato, rispetto al passato, amplia il margine di operatività del museo statale, anche nel dialogo con i terzi privati e/o portatori di interessi a livello territoriale, nei termini in cui si è detto; dall'altro, però, non consente ancora la piena ed effettiva applicazione di logiche gestionali improntate all'efficienza, efficacia ed economicità, tipiche dell'impronta manageriale che oggi caratterizza l'azione della Pubblica Amministrazione. Ciò in quanto i profili di gestione non sono interamente rimessi alle scelte proprie del singolo istituto, ma queste ultime devono essere previamente condivise e/o approvate dai superiori livelli di governo. Realtà che implica, altresì, spesso un difetto di coordinamento tra la dimensione organizzativa e quella gestionale e finanziaria.

---

<sup>124</sup> Cfr. Statuto dei Musei Reali di Torino, art. 5, co. 2, lett. *b* e *c*.

<sup>125</sup> Statuto delle Gallerie Estensi, art. 5, co. 2, lett. *d*; Statuto dei Musei Reali di Torino, art. 5, co. 1, lett. *d*.

<sup>126</sup> Cfr. cap. III, par. 5.4.

È un effetto inevitabile della qualifica di uffici dirigenziali attribuita ai musei statali e che non ammette deroghe neanche con riferimento alla diversa qualifica, generale o non generale, attribuita all'ufficio.

La partecipazione del Direttore del Polo museale regionale di riferimento al Consiglio di amministrazione dei musei pure dotati di autonomia c.d. speciale ne è un chiaro esempio, seppure giustificata da ragioni di «garanzia del buon andamento della Pubblica Amministrazione e del più efficace coordinamento tra musei dotati di autonomia speciale e le altre strutture periferiche del Ministero», come si legge in molti decreti di nomina dei componenti del Consiglio di amministrazione dei musei autonomi<sup>127</sup>.

I rapporti tra musei e i Poli sono stati poi oggetto di successivi aggiustamenti che hanno tentato di ridefinire l'equilibrio dei compiti affidati a ciascuno<sup>128</sup>. In particolare, si è previsto che i direttori dei poli museali regionali e i direttori degli istituti e musei dotati di autonomia speciale siano competenti ad amministrare e controllare i beni posti in loro consegna, oltre che ad eseguire i relativi interventi conservativi, ferme le competenze attribuite alle soprintendenze in materia di tutela<sup>129</sup>. Inoltre, «al fine di assicurare la valorizzazione dei beni culturali mobili dello Stato, sia esposti, sia custoditi nei depositi», spetta al Direttore generale Musei autorizzare (sulla base delle linee di indirizzo impartite da Ministro) d'ufficio o su richiesta dei direttori dei poli o dei direttori dei singoli istituti autonomi, i trasferimenti di beni in assegnazione da un museo all'altro, di pari rango, salvo il rispetto di eventuali previsioni specifiche circa la destinazione dei beni<sup>130</sup>.

Il riassetto delle competenze così come descritto comporta, in sostanza, la non più necessaria subordinazione ad autorizzazione da parte del soprintendente dell'esecuzione di interventi sui beni mobili assegnati ai poli museali regionali e agli istituti e musei ad autonomia speciale, questione che rivestiva una particolare

---

<sup>127</sup> Si v. i decreti di nomina del Consiglio di amministrazione di molti dei musei dotati di autonomia speciale, disponibili su <http://www.beniculturali.it/mibac/export/MiBAC/sito-MiBAC/MenuPrincipale/Trasparenza/Enti-controllati/Istituti-dotati-di-autonomia-speciale/index.html>.

<sup>128</sup> Il riferimento è il particolare al d.m. 44/2016, art. 7.

<sup>129</sup> Ai sensi dell'art. 4, co. 1, lett. b, dello stesso d.m. 44/2016.

<sup>130</sup> Cfr. art. 7, co. 2, d.m. 44/2016.



importanza soprattutto nell'ottica dell'organizzazione di mostre o di eventi espositivi<sup>131</sup>.

#### **4.2. Per un quadro sulle realtà locali: musei regionali e musei civici**

Si è detto come, in realtà, l'esperienza del museo pubblico italiano sia profondamente ancorata al territorio e in particolare alla dimensione locale.

Sembra allora opportuno collocare i pure numerosi musei riconducibili a questa categoria nell'ambito del complesso quadro degli istituti esistenti sul territorio nazionale. Non tanto perché siano stati oggetto di intervento in via diretta nell'ambito delle recenti iniziative di riforma – che si sono soffermate, per la verità, sulla creazione di una trama statale coerente, base imprescindibile per ogni tipo di costruzione futura – ma perché questi ultimi vengono comunque in rilievo nell'ottica della considerazione del servizio di fruizione e valorizzazione del patrimonio culturale come servizio erogabile in via 'sistemica', in una dimensione di 'rete'<sup>132</sup>.

È questo il fondamento del Sistema Museale Nazionale, sul quale si tornerà più approfonditamente in seguito, che non trascura la dimensione territoriale, ma anzi la esalta, mettendola in relazione sia con quella statale, che con quella dei musei privati, sul presupposto che la combinazione tra il profilo di gestione autonomo e la predisposizione di standard comuni di qualità possa, da un lato, favorire il dialogo tra le realtà museali dello stesso Paese, dall'altro, contribuire a produrre utilità altre, indirette, non soltanto in termini di condivisione di buone pratiche di gestione, ma anche produzione di 'valore', anche di natura economica, incidendo sull'indotto turistico e culturale dell'area di riferimento.

Una delle ricostruzioni recenti più puntuali sul quadro giuridico-normativo e sull'approccio verso i musei degli enti territoriali regionali è quella compiuta da Daniele Jalla, il quale mette bene in evidenza tutti i connotati tipici, gli elementi di

---

<sup>131</sup> Sull'analisi del d.m. 44/2016, si v. CARMOSINO C., *Il completamento della riforma organizzativa del Mibact: i nuovi istituti autonomi e il rafforzamento dei poli museali*, in *Aedon*, 1/2016.

<sup>132</sup> Cfr. cap. IV.

forza e le carenze che le regioni italiane dimostrano nel rapporto con i propri musei<sup>133</sup>.

Con il conferimento delle funzioni amministrative concernenti tutti i servizi e le attività riguardanti l'esistenza, la conservazione, il funzionamento, il pubblico godimento e lo sviluppo dei musei, delle raccolte di interesse artistico, storico, bibliografico dei musei e degli enti locali o «di interesse locale»<sup>134</sup>, la competenza in merito alle attività di gestione e fruizione, complessivamente di valorizzazione, dei musei vengono affidate al livello regionale.

Il settore non è disciplinato in maniera omogenea, neppure contestuale, da parte delle regioni italiane, che per lungo tempo hanno provveduto ad adottare norme generali, specifiche o a non adottarne affatto. Nei casi in cui vengono dettate disposizioni normative, si evidenzia come le leggi dimostrino «notevoli analogie d'impianto» e abbiano «contenuto tanto regolativo quanto distributivo, individuando non solo i requisiti minimi da osservare nella gestione dei musei, ma anche le forme di sostegno regionale a loro favore»<sup>135</sup>.

Laddove la disciplina regionale non sia tesa a regolare le modalità di gestione del settore dei beni culturali e si occupa, più specificamente di musei, emergono gli spunti più interessanti per le politiche culturali successive. Le regioni, in questo si sono sempre dimostrati centri propulsori di iniziative, innovando precocemente «la visione stessa del museo, integrando l'esperienza accumulata [...] con il dibattito internazionale, vedendo in esso un istituto e non una collezione, un pubblico servizio dotato di personale scientifico e tecnico, attivo sul piano della conservazione, della ricerca e della valorizzazione del patrimonio culturale che opera, se necessario, in collaborazione con altri musei ed è anche attivo sul piano territoriale»<sup>136</sup>.

---

<sup>133</sup> JALLA D., *Regioni e musei*, in Salvati M., Sciolla L. (a cura di), *L'Italia e le sue regioni*, Istituto dell'Enciclopedia Italiana G. Treccani, 2015, 519 ss.

<sup>134</sup> Cfr. art. 47 d.p.r. 24 luglio 1977, n. 616.

<sup>135</sup> Il riferimento è, in particolare, alle leggi regionali adottate da Lombardia (1974), Veneto e Lazio (1975), Puglia (1979), Toscana e Liguria (1980), cfr. D. JALLA, *Regioni e musei*, op. cit., 528.

<sup>136</sup> D. JALLA, *Regioni e musei*, op. cit., 528-529.

Il museo calato nella realtà locale e cittadina, diventa poi «museo civico»<sup>137</sup> e nel contesto locale esiste un'inevitabile eterogeneità, in particolare in quello comunale. Le differenti evoluzioni dei centri urbani, il differente rapporto con il relativo territorio, le diverse tipologie di raccolte dei musei civici, hanno generato l'emersione di applicazioni differenziate del medesimo modello e la conseguente divaricazione delle scelte istituzionali e strutturali per il loro sviluppo.

In questo senso, le spinte all'unificazione, all'individuazione di minimi comuni denominatori che potessero contribuire a creare 'il modello' di museo civico nazionale sono state spesso sopravvalutate. Il rischio intravisto è stato quello di soffocare il particolarismo cittadino e così anche le stesse capacità del museo di essere espressione delle necessità sociali della collettività di riferimento<sup>138</sup>. In ciò si individuava la natura intrinseca di «servizio pubblico locale» del museo territoriale, riconosciuta allo stesso quale servizio a domanda individuale<sup>139</sup>.

Per la verità però, ferme le brevi e sommarie considerazioni riportate, la dimensione del museo locale interessa, a livello giuridico, soprattutto per il profilo gestionale che la legge associa a tale categoria di musei, alla quale sarà dedicata apposita trattazione<sup>140</sup>.

---

<sup>137</sup> BINNI L., PINNA G., *Museo. Storia e funzioni di una macchina culturale dal '500 ad oggi*, Milano, Garzanti, 1980, 85 ss. Per una storia del museo locale in Italia, si v. ROMANELLI G., *Museo e territorio: il modello italiano*, in L. Baldin (a cura di), *I musei del Veneto. Il patrimonio, i problemi, le prospettive, il pubblico. Atti del convegno di studi, Treviso 26-28 ottobre 1995*, in «Quaderni della fondazione Giuseppe Mazzotti per la civiltà veneta», Canova 1997, 59-63. Sul museo civico più in generale, NEGRI A., NEGRI M., PAVONI R., *Il museo cittadino: formazione, gestione, strutture*, Urbino, NIS, 1983; MOTTOLA MOLFINO A., *Il libro dei musei*, Torino, Umberto Allemandi & c., 1991, 44-45.

<sup>138</sup> MOTTOLA MOLFINO A., *Il libro dei musei*, op. cit. 127 ss.

<sup>139</sup> JALLA D., *Il museo contemporaneo*, op. cit. 114.

<sup>140</sup> Cfr. cap. 3.

## **CAPITOLO III - PROFILI DI GESTIONE DEI MUSEI NAZIONALI**

SOMMARIO: 1. I termini di una gestione museale ponderata. – 2. Elementi di gestione nel settore dei beni e delle attività culturali. – 2.1. Le attività di valorizzazione: canoni operativi e modelli di gestione. – 2.1.1. L'affidamento diretto o gestione in economia. – 2.1.2. Le esternalizzazioni come modello di gestione indiretta. – 3. Lo spazio riservato al privato nel settore della cultura. – 3.1. I privati finanziatori nel settore culturale: gli strumenti operativi tra sponsorizzazioni ed Art Bonus. – 3.2. Le declinazioni del principio di sussidiarietà orizzontale: il ruolo del 'privato sociale'. – 4. Il museo e la sua rilevanza socio-economica nella filiera delle attività di valorizzazione del patrimonio culturale. – 4.1. I servizi museali come servizi pubblici essenziali nel quadro della disciplina del servizio pubblico. – 4.2. La natura e il ruolo dei servizi per il pubblico nella vita del museo. – 5. I compiti del museo contemporaneo tra conservazione, ricerca e comunicazione. – 5.1. La gestione e la tutela delle collezioni. – 5.1.1. Vantaggi e limiti delle disposizioni in alienazione con riferimento alle collezioni dei musei nazionali secondo il modello anglosassone. – 5.1.2. L'attività di cura e tutela delle raccolte museali nell'ambito dei vincoli sui «beni culturali» in titolarità pubblica. – 5.2. L'importanza dell'attività di studio e ricerca ai fini espositivi. – 5.3. Il museo ed il suo pubblico: audience, visitatori e comunità. – 5.4. L'assetto delle responsabilità e dei compiti nel governo del museo. – 5.4.1. L'esercizio delle funzioni e l'area direzionale all'interno dei musei statali autonomi. – 5.4.2. Il profilo delle risorse e la gestione contabile del museo statale autonomo. – 5.4.2.1. Le criticità in tema di personale: una questione irrisolta.

### **1. I termini di una gestione museale ponderata**

La nuova visione del museo, come «soggetto» e come realtà autonoma, muta il ruolo che lo stesso gioca nel contesto degli operatori culturali.

Quanto precede, per quel che riguarda i musei pubblici statali, trova non poche criticità in ambito applicativo, che si manifestano compiutamente soprattutto nelle dinamiche di gestione che li coinvolgono. Infatti, il modello di autonomia 'imperfetta' disegnato di recente dal legislatore nazionale, nella volontà di procedere verso un 'alleggerimento' dell'apparato burocratico statale, dimostra tutte le sue potenzialità, ma anche tutti i suoi limiti, proprio sul piano della gestione.

Va premesso che, con riferimento al settore dei beni e delle attività culturali, il profilo gestionale rappresenta un tema ostico e particolarmente complesso. Soprattutto perché - secondo il piano di riparto delle competenze previsto dalla legge - coinvolge, o può coinvolgere, una pluralità di livelli di governo (statale, regionale, locale), oltre che soggetti privati in rapporto con essi.

Nel tracciare brevemente un quadro delle linee essenziali in tema di gestione del patrimonio culturale, a livello nazionale, va segnalato come il modello di gestione c.d. diretta - adottato in passato per lo più in ambito locale - risulti oggi recessivo<sup>1</sup>. Dal momento che la scarsità di risorse economico-finanziarie in cui versa l'Amministrazione Pubblica, tanto statale, quanto territoriale, ha spinto sempre più all'adozione di modelli gestionali 'de-centralizzati' o 'esternalizzati'.

Di conseguenza, la via della gestione c.d. indiretta appare la più praticata. Una soluzione attraverso la quale, peraltro, soggetti privati o soggetti misti (pubblico-privati) vengono coinvolti nelle dinamiche del settore e supportano o collaborano con l'Amministrazione per la realizzazione degli obiettivi di pubblico interesse in campo culturale. Tuttavia, va evidenziato come il privato, in Italia, sia coinvolto solo marginalmente, rispetto a quanto accade in altre esperienze nazionali. Ciò in ragione di un retaggio di tradizione pubblicistica, caratteristico dell'Amministrazione dei beni e delle attività culturali nel nostro Paese.

Nonostante i pure numerosi freni ideologici<sup>2</sup>, in ogni caso, di recente, non pochi sono stati gli interventi normativi in favore di un coinvolgimento più ampio dei privati nel settore del patrimonio culturale. Basti pensare ad iniziative quali le agevolazioni fiscali previste dall'Art Bonus, o alle modifiche intercorse in tema di sponsorizzazioni. Benché tali provvedimenti siano da accogliere con favore,

---

<sup>1</sup> In generale, sulla disciplina di gestione dei servizi pubblici locali, In generale, sulla disciplina dei servizi pubblici locali, si v. DUGATO M., *I servizi pubblici locali*, in S. Cassese (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo speciale*, t. III, Milano, Giuffrè, 2003, 269 ss.; ID., *La disciplina dei servizi pubblici locali*, in *Gior. dir. amm.*, 3/2004, 122 ss.; VIGNERI A., *La riforma dei servizi pubblici locali*, in *Astrid.it*, 2010; PIPERATA G., *La disciplina dei servizi pubblici locali negli ultimi interventi legislativi di stabilità economica*, in *Gior. dir. amm.*, 1/2012; D'ORSOGNA M., OCCHIENA M., *I servizi pubblici a rilevanza economica e sociale in Italia*, in M.R. Spasiano e M. Calabrò (a cura di), *I servizi pubblici in Italia e in Argentina: un'analisi comparata*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2013, 3 ss.; CAIA G., *Modi di gestione dei servizi pubblici locali*, in *Libro dell'anno del diritto*, Treccani, 2012, 321 ss.

<sup>2</sup> Sulle critiche all'impostazione del modello di dialettica pubblico-privato nel settore del patrimonio culturale in Italia, il riferimento è a SETTIS S., *Italia S.p.A. L'assalto al patrimonio culturale*, Einaudi, 2007; MONTANARI T., *Privati del patrimonio*, Einaudi, 2015.

l'apporto del 'privato' - sia esso singolo o organizzato - nel settore pubblico culturale, in ambito nazionale, rimane piuttosto debole.

Con riferimento allo specifico campo museale, occorre operare le opportune distinzioni.

Il nuovo statuto giuridico del museo, riconosciuto in ambito internazionale grazie alla normativa ICOM e accolto nell'ordinamento interno, non vede distinzione tra musei pubblici e musei privati. Tuttavia, la contestualizzazione di detto statuto nell'area della gestione apre prospettive nuove, soprattutto per i musei di appartenenza pubblica, sui quali, pertanto, sarà maggiormente rivolta l'attenzione.

Anche sotto questo profilo, in base alle novità legislative introdotte, nel trattare il tema della gestione dei musei pubblici, non pare possibile cedere a semplici generalizzazioni. Infatti, delle differenze esistono tra i musei appartenenti ad enti territoriali diversi dallo Stato, rispetto a quelli in titolarità di quest'ultimo, ritenuti di rilevante interesse nazionale.

In ogni caso, quel che in via generale si può affermare è che il museo, ove appartenente a soggetti pubblici, è qualificato dalla lettera della norma come «istituto destinato alla pubblica fruizione e che espleta un servizio pubblico»<sup>3</sup>. Pare quindi necessario, quantomeno, inquadrare il 'servizio (di fruizione) museale' all'interno della disciplina dei servizi pubblici, dando conto della *querelle* che ha investito l'indagine sulla natura, economica o non economica, dei servizi prestati in funzione della realizzazione delle attività di valorizzazione.

Nell'inserire la fruizione museale nel contesto dei servizi pubblici, il dato maggiormente rilevante, da non trascurare - soprattutto ai fini del riconoscimento di un più ampio valore alla «cultura» nel nostro ordinamento - è poi l'attribuzione alla stessa della qualifica di «servizio pubblico essenziale». Una qualifica emergente dalla riforma della normativa in materia di sciopero nell'ambito dei servizi pubblici essenziali, settore nel quale la necessità connessa alla tutela e al soddisfacimento di bisogni primari degli utenti, in quanto riconducibili a diritti costituzionalmente tutelati, risulta prevalente rispetto all'esercizio di un diritto di pari rilevanza.

---

<sup>3</sup> Cfr. art. 101, co. 3, Cod.

L'analisi sarà condotta fornendo, in primo luogo, le linee di principio disposte dalla normativa in tema di gestione dei beni e delle attività culturali, a livello generalizzato. In particolare, si sintetizzeranno i canoni ed i modelli operativi a disposizione per la realizzazione delle attività di valorizzazione, sia secondo le regole dell'affidamento diretto o gestione in economia, che in base alla disciplina prevista per la forma di gestione indiretta, secondo il modello delle c.d. esternalizzazioni.

Successivamente, si accennerà al ruolo riservato al privato nel settore dei beni e delle attività culturali, oltre alle modalità attraverso le quali lo stesso si interfaccia con l'Amministrazione nella gestione dei medesimi. In particolare, sul ruolo del privato finanziatore di iniziative culturali e su quello del c.d. privato sociale, benché quest'ultimo, in Italia, risulti meno affermato rispetto a quanto è dato riscontrare in altre esperienze nazionali.

Di seguito, nello specifico, si prenderà brevemente in considerazione la figura dei musei pubblici e, in particolare, dei musei statali resi autonomi dalla c.d. riforma Franceschini per tratteggiare le differenze che sussistono nel modello di gestione tradizionalmente adottato nell'ambito dei primi, rispetto all'approccio marcatamente aziendale con il quale si è cercato di connotare i secondi, benché con i doveri necessari (e forse poco efficaci) temperamenti. Quel che si cercherà di mettere in luce maggiormente in tale sezione è soprattutto il connotato di servizio pubblico attribuito alla fruizione delle istituzioni museali appartenenti ad enti pubblici, siano essi statali, territoriali o locali. Ponendo l'attenzione, in particolare, sulla qualifica di servizio pubblico essenziale riconosciuta al servizio di fruizione museale, come precedentemente ricordato, anche al fine di distinguerlo dai servizi museali per il pubblico, diversi per natura e ruolo.

Da ultimo, si darà conto, in generale, dei compiti che il museo contemporaneo, sia esso istituzione pubblica o privata, è chiamato a svolgere. Detti compiti coinvolgono, essenzialmente, le attività di conservazione, ricerca e comunicazione degli obiettivi o della *mission* che il museo autonomamente sceglie di perseguire. In prospettiva pubblicistica, è chiaro come i connotati finora riportati - identificati come tipici della struttura e dell'assetto gestionale interno del «museo-soggetto» - ad oggi possano essere riscontrati, più o meno facilmente, soltanto con riferimento

ai musei nazionali statali ad autonomia speciale, che saranno pertanto oggetto di analisi.



## 2. Elementi di gestione nel settore dei beni e delle attività culturali

Nell'affrontare il tema della gestione, va rilevato come le complessità generate dai criteri di assegnazione delle funzioni, a cui si è già fatto riferimento<sup>4</sup>, creano limiti operativi alle capacità dei soggetti pubblici nel settore, per questo sempre più spinti a cercare soluzioni alternative (c.d. forme di esternalizzazione o *outsourcing*) a quelle della presa in carico diretta della gestione dei beni culturali.

L'impostazione tradizionale propria del nostro ordinamento è quella che vede nel soggetto pubblico proprietario del bene anche il suo affidatario e, in quanto tale, colui al quale spetta il complesso di attività materiali e strumentali necessarie alla gestione dello stesso. Ciò sulla base di un'idea per cui il bene culturale pubblico è bene demaniale e, pertanto, tutte le attività connesse ad esso non possono che spettare ad un soggetto che ne condivida la natura.

Una simile concezione è oggi superata sulla base del fatto che attualmente anche i beni demaniali, purché restanti nella titolarità dello Stato, possono vedere assegnate la gestione delle attività di valorizzazione che li interessano a soggetti terzi rispetto all'Amministrazione che ha la disponibilità del bene<sup>5</sup>. Ciò implica un'esternalizzazione dell'attività attraverso l'affidamento della stessa in gestione a privati, che la espletano secondo modelli privatistici.

Nell'affrontare il tema della gestione, è fondamentale innanzitutto considerare il rapporto di consequenzialità che esiste in Italia tra innovazione normativa e innovazione organizzativa, «evidenziando come la prima sia condizione certo necessaria al cambiamento, ma tuttavia non sufficiente per un passaggio da un cambiamento puramente formale ad un cambiamento sostanziale»<sup>6</sup>.

È quindi inevitabile condurre una riflessione parallela tra la scelta del modello giuridico di gestione e la definizione del progetto strategico ed organizzativo di

---

<sup>4</sup> Cfr. cap. I, par. 4.1.

<sup>5</sup> CERULLI IRELLI V., *Utilizzazione economica e fruizione collettiva dei beni*, in *Annuario AIPDA - 2003*, Milano 2004; POLICE A. (a cura di), *I beni pubblici: tutela, valorizzazione e gestione*, Milano, Giuffrè, 2008.

<sup>6</sup> «Primo colloquio sulla valorizzazione», «Primo colloquio sulla valorizzazione. Esperienza, partecipazione e gestione», *Direzione generale per la Valorizzazione del Patrimonio Culturale*, Ministero per i Beni e le Attività Culturali, Roma, 12 ottobre 2001, 1, disponibile su [http://www.valorizzazione.beniculturali.it/varie/PrimoColloquioValorizzazione/Intervento\\_Silvia\\_Patrignani.pdf](http://www.valorizzazione.beniculturali.it/varie/PrimoColloquioValorizzazione/Intervento_Silvia_Patrignani.pdf).

sviluppo. A tal fine è necessario individuare quali siano le condizioni necessarie per realizzare una gestione sostenibile; quali soluzioni dia la normativa in tema di gestione, cioè quali strumenti o forme organizzative siano previste dall'ordinamento in materia di attività di valorizzazione dei beni culturali; se vi siano alternative gestionali possibili oltre a quelle fornite dalla normativa; e, da ultimo, quali siano i criteri per valutare l'efficienza, l'efficacia e l'economicità delle scelte di gestione.

La sostenibilità della gestione dipende essenzialmente dal rispetto dei parametri a cui tutta l'organizzazione e l'attività amministrativa è chiamata ad uniformarsi, ossia l'efficienza, l'efficacia e l'economicità della stessa. Rispettivamente intendendo come tali l'ottimizzazione del rapporto tra obiettivo e risultato; tra risorse disponibili e risorse impiegate; tra risorse utilizzate e risultati conseguiti<sup>7</sup>.

A dati parametri rispondono le opzioni previste dal legislatore nel Codice per l'effettiva realizzazione delle attività di valorizzazione, intendendo come tali quelle che «consistono nella costituzione ed organizzazione stabile di risorse, strutture o reti, ovvero nella messa a disposizione di competenze tecniche o risorse finanziarie o strumentali indicate dall'articolo 6» (art. 111, co. 1). In tal senso, la gestione viene intesa non come funzione autonoma, ma come attività servente la valorizzazione ad iniziativa pubblica<sup>8</sup>. Quest'ultima, a differenza di quella ad iniziativa privata è tenuta a conformarsi «ai principi di libertà di partecipazione, pluralità di soggetti, continuità di esercizio, parità di trattamento, economicità e trasparenza della gestione», tutti canoni tipici delle attività di servizio pubblico, alle quali la gestione qui considerata, pertanto, può essere ricondotta.

---

<sup>7</sup> TARASCO L., *Il patrimonio culturale, modelli di gestione e finanza pubblica*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017, 142.

<sup>8</sup> Al contrario di come invece si era stata considerata nell'impianto del d.lgs. 112/1998 in relazione all'assetto delle competenze amministrative. Per un'analisi della funzione di gestione del rapporto tra la stessa e le funzioni di valorizzazione, nella vigenza della disciplina normativa del d.lgs. 112/1998, si v. ampiamente FOÀ S., *La gestione dei beni culturali*, Torino, Giappichelli, 200 ss. Più in generale, sui modelli di gestione dei beni e delle attività culturali, si v. BILANCIA P. (a cura di), *La valorizzazione dei beni culturali tra pubblico e privato. Studio dei modelli di gestione integrata*, Franco Angeli, 2006; CASTELLI G., LEON A. (a cura di), *Linee guida per la gestione innovativa dei beni culturali. Vademecum*, Terzo Rapporto del Progetto Operativo 2000 – 2006, Ministero per i Beni e le Attività culturali, Direzione generale per il Bilancio e la Programmazione Economica, Gangemi Editore, disponibile su [https://www.unisalento.it/documents/20152/254785/linee\\_guida\\_gestione\\_innovativa\\_BBCC.pdf/00fa4a2b-47eb-f01a-82be-e505b49c24c9?version=1.0&download=true](https://www.unisalento.it/documents/20152/254785/linee_guida_gestione_innovativa_BBCC.pdf/00fa4a2b-47eb-f01a-82be-e505b49c24c9?version=1.0&download=true).

Il tema generale della gestione ottimale dei beni e dei servizi pubblici presenta tratti peculiari proprio nel settore dei beni culturali. Infatti, si dimostrano più incisive le esigenze di efficienza richieste nella gestione - in particolare ove affidata a terzi - dal momento che primario a qualsiasi altro interesse resta quello alla tutela dei beni stessi.

Dal punto di vista giuridico, si tratta allora di orientarsi tra le linee del quadro sistematico complesso dei rapporti tra l'attività di valorizzazione e la disciplina generale dei servizi pubblici in ambito locale e nazionale, oltre che tra i modelli organizzativi delle Pubbliche Amministrazioni, sempre in divenire.

Il Codice fissa alcuni parametri in materia, attraverso l'individuazione di particolari modalità di collaborazione tra Amministrazioni e soggetti privati, in grado di realizzare i migliori risultati nell'ambito della gestione dei beni e dello svolgimento delle attività culturali.

Il riferimento è all'articolo 112 laddove viene stigmatizzato il modello di collaborazione operativo, sul piano sostanziale, non solo tra livelli di governo (comma 4), ma anche tra soggetti pubblici e privati (commi 5 e 9).

I c.d. accordi di valorizzazione tra Stato, regioni ed enti territoriali hanno come fine quello di «definire strategie ed obiettivi comuni di valorizzazione», oltre che di «elaborare i conseguenti piani strategici di sviluppo culturale e i programmi, relativamente ai beni culturali di pertinenza pubblica». Detti accordi possono essere conclusi sia su base regionale, che subregionale, si riferiscono ad ambiti territoriali definiti e vengono stipulati anche nell'ottica di integrare i processi di valorizzazione alle dinamiche di sviluppo economico nei settori produttivi collegati (comma 4).

Secondo una diversa soluzione, l'elaborazione e lo sviluppo di detti piani e programmi può, inoltre, essere affidato ad appositi soggetti giuridici, generalmente costituiti in forma privatistica e ascrivibili al modello della società *in-house*, da parte del Ministero, delle regioni o degli altri enti pubblici territoriali (comma 5). In tale contesto, tra le fila dei partecipanti alla società possono individuarsi anche soggetti privati (sebbene in quota minoritaria rispetto ai rappresentanti pubblici). A questi sarà poi impedita la possibilità di partecipare, eventualmente, all'affidamento in concessione - secondo i canoni tipici della gestione indiretta - delle medesime

attività, a fronte della preclusione espressa di cui all'articolo 115, comma 3, ultimo periodo (comma 5).

Inoltre, a prescindere dagli accordi di valorizzazione sopracitati, lo Stato, le regioni e gli altri enti pubblici territoriali possono concludere accordi direttamente tanto con soggetti privati «per regolare servizi strumentali comuni destinati alla fruizione e valorizzazione di beni culturali», anche mediante forme di tipo consortile non imprenditoriale; quanto con associazioni culturali o di volontariato, dotate di adeguati requisiti, che vedano fissate nel loro statuto finalità di promozione e diffusione della conoscenza del patrimonio culturale (comma 9).

### **2.1. Le attività di valorizzazione: canoni operativi e modelli di gestione**

I moduli offerti alle Amministrazioni per selezionare il profilo organizzativo-gestionale dell'attività di valorizzazione sono delineati dall'articolo 115 del Codice.

A seguito delle ultime modifiche apportate alla normativa in esame (in nota il secondo correttivo al codice), la disposizione prevede espressamente la possibilità di gestire dette attività tanto in forma diretta (comma 2), quanto in forma indiretta (comma 3).

È affidata agli enti pubblici interessati la scelta operativa in merito alle forme di gestione da impiegare - anche mediante l'ausilio di privati, nelle forme in cui si dirà<sup>9</sup> - per la realizzazione dell'ampio novero di attività di valorizzazione.

Quel che interessa evidenziare, in tale sede, sono quindi le differenze che esistono tra i due modelli possibili e le vicende che li hanno interessati, in ambito applicativo. Ricordando come, in tempi recenti sia stato prediletto l'utilizzo di forme di gestione indiretta, soprattutto in ragione della carenza di risorse e mezzi per fronteggiare l'espletamento del 'servizio culturale', in particolare in ambito locale.

---

<sup>9</sup> Cfr. par. 3.

Tuttavia, il recupero di un approccio diretto verso la gestione delle attività di valorizzazione del patrimonio culturale appare un dato tutt'altro che irrilevante. Benché le difficoltà a livello di sostegno economico di una simile scelta permangano, si è assistito, anche nell'ambito dell'esperienza di riforma più recente, ad una spinta propulsiva in tal senso. Ne è un esempio il modello di autonomia costruito per l'organizzazione e la gestione dei musei pubblici statali di rilevante interesse nazionale, come si avrà modo di osservare, nel dettaglio più avanti<sup>10</sup>.

### **2.1.1. L'affidamento diretto o gestione in economia**

Rimossa la previsione originaria che vedeva favorita la formula della gestione diretta su quella indiretta - tranne nei casi in cui la prima risultasse l'unica idonea ad assicurare il migliore livello di fruizione - alle Amministrazioni statali è affidata la scelta circa la soluzione gestionale da adottare.

In ogni caso, ove la scelta ricada sul modello di gestione diretta, la legge dispone degli indici minimi di gestione da rispettare nell'espletamento dell'attività. In particolare, il secondo comma dell'articolo 115 del Codice dispone che le attività di valorizzazione dei beni culturali di appartenenza pubblica svolte in via diretta devono essere rette da strutture organizzative «dotate di adeguata autonomia scientifica, organizzativa, finanziaria e contabile, e provviste di idoneo personale tecnico», anche nel caso in cui si opti per la forma consortile pubblica.

Pertanto, anche la gestione diretta, per poter essere pienamente attuata, necessita dell'esistenza di un certo tasso di distinzione strutturale e operativa tra l'Amministrazione titolare e il soggetto deputato a svolgere l'attività in questione. «In tal senso, si può dunque definire gestione diretta di uno o più beni culturali ogni forma organizzativa avente come soggetto gestore organi ed uffici appartenenti all'Amministrazione Pubblica intesa in senso formale (la forma

---

<sup>10</sup> Cfr. par 5.4.

giuridica pubblica) e sostanziale (l'impiego di pubbliche risorse), nelle articolazioni del decentramento locale e nelle strutture centrali dello Stato»<sup>11</sup>.

Al modello della gestione diretta è riconducibile, con riferimento agli enti locali, quella in economia, consentita nella gestione dei servizi pubblici locali privi di rilevanza economica quando, per le modeste dimensioni o per le caratteristiche del servizio, non sia opportuno affidare il medesimo ad apposite istituzioni, ad aziende speciali (costituite anche in forma consortile) o a società a capitale interamente pubblico, sulle quali l'ente stesso esercita un controllo analogo e delle quali governa l'attività<sup>12</sup>.

Le attività di valorizzazione e, in generale, quelle associate ai beni culturali pubblici, stante la loro eterogeneità e le diverse modalità di espletamento, ben possono rientrare nel novero dei servizi a rilevanza non economica. Tuttavia, occorrono dovute precisazioni con riferimento ai casi concreti, dal momento che sempre più a determinati tipi di 'servizi culturali' viene riconosciuta un'attitudine economica che vede loro applicabile la disciplina in tema di concorrenza<sup>13</sup>.

La forma di gestione diretta ha mostrato, negli ultimi decenni, un'attitudine recessiva rispetto ai modelli di gestione indiretta, per le ragioni già ricordate, che fanno capo essenzialmente alla mancanza di risorse adeguate per poter gestire in maniera efficiente le attività di valorizzazione in ambito culturale in coerenza con i parametri citati.

Va però ricordato come, di recente, si sia assistito ad una parziale rivalutazione delle forme di gestione diretta. Ciò a partire dalla nota vicenda di incostituzionalità che ha colpito il disposto normativo in materia di enti locali (articolo 113-bis TUEL), causata dall'illegittima «compressione dell'autonomia regionale e locale», generata dalla tipizzazione di forme di gestione dei servizi pubblici locali privi di rilevanza economica compiuta dal legislatore statale<sup>14</sup>.

---

<sup>11</sup> BOTTINO G., *Tutela, fruizione e valorizzazione dei beni culturali nelle forme di gestione diretta*, in P. Bilancia (a cura di), *La valorizzazione dei beni culturali. Modelli giuridici di gestione integrata*, Milano, Franco Angeli, 2006, 147.

<sup>12</sup> Cfr. art. 113-bis TUEL.

<sup>13</sup> Cfr. MICHIARA P., *Sulla nozione di valorizzazione dei beni culturali*, in *Aedon*, 1/2007.

<sup>14</sup> Cfr. Corte cost., sent. n. 272/2004. Per un'analisi del caso, si v. SCIULLO G., *Stato, regioni e servizi pubblici nella pronuncia n. 272/2004 della Consulta*, in [www.lexitalia.it](http://www.lexitalia.it), 12, 2003; ID., *Gestione dei servizi culturali e governo locale dopo la pronuncia 272 del 2004 della Corte costituzionale*, in *Aedon*, 3/2004; POLICE

Infatti, due dati fondamentali emergevano nella lettura delle previsioni normative antecedenti al primo correttivo al Codice (d.lgs. 24 marzo 2006, n. 156). In primo luogo, l'unica forma di gestione contemplata dalla legge risultava essere quella indiretta, peraltro specificata nel dettaglio per quanto riguarda le singole modalità di affidamento. In secondo luogo, di conseguenza, alla gestione delle attività di valorizzazione da parte dell'Amministrazione mediante propri uffici era riconosciuta una valenza del tutto residuale. Dal momento che l'esistenza di tale opzione non era esplicitamente dichiarata dalla norma, ma poteva essere ricavata solo *a contrario* dalla stessa disposizione, che recitava «lo Stato e le Regioni ricorrono alla gestione in forma indiretta al fine di assicurare un adeguato livello di valorizzazione dei beni culturali»<sup>15</sup>.

Una 'lacuna' normativa quest'ultima che, in ambito locale, era però 'colmata' dalle previsioni del relativo Testo Unico (d.lgs. 267/2000, c.d. TUEL), nell'ambito del quale era previsto che gli enti pubblici locali potessero ordinariamente ricorrere tanto a forme di gestione indiretta - secondo quanto già definito dalle previsioni del Codice - quanto a forme di gestione diretta, mediante istituzioni, associazioni, consorzi e società di capitali, dagli stessi costituiti o partecipati in misura prevalente (articolo 113-bis TUEL).

A seguito della censura di incostituzionalità, la stessa abrogazione dei riferimenti alle forme di gestione tipizzate e la previsione espressa di un modello di gestione diretta all'interno del Codice riqualifica, dunque, il ruolo di quest'ultima nel panorama organizzativo legato alle attività di valorizzazione dei beni culturali in titolarità pubblica. Tanto più che, come anticipato, oggi viene positivizzato il criterio di opzione al quale le Amministrazioni sono tenute ad attenersi nella scelta tra i due modelli di gestione, da operare attraverso una «valutazione comparativa in termini di sostenibilità economico-finanziaria e di efficacia, sulla base di obiettivi previamente definiti» (articolo 115, comma 4).

---

A., *Servizi pubblici, servizi sociali e mercato: un difficile equilibrio, nota a Corte costituzionale n. 272 del 2004*, in *Serv. pubb. e app.*, 2004, 831 ss.

<sup>15</sup> Cfr. art. 115, co. 4 nella versione originaria del Codice del 2004.

### **2.1.2. Le esternalizzazioni come modello di gestione indiretta**

Il tratto caratterizzante dell'opzione gestionale in forma indiretta è quello che vede una separazione tra la proprietà del bene e la gestione dello stesso. Infatti, mentre la proprietà del supporto resta in capo all'ente pubblico titolare, è oggetto di esternalizzazione solamente il profilo gestionale (del bene o del servizio).

L'articolo 115, al terzo comma, prevede oggi come possibile e nominata modalità di affidamento della gestione delle attività di valorizzazione in via indiretta soltanto quella concessoria, rimossi i riferimenti al novero delle forme indicate nella formulazione precedente (istituzioni, fondazioni, associazioni, consorzi, società di capitali o altri soggetti, costituiti o partecipati, in misura prevalente, dall'amministrazione pubblica cui i beni pertengono) nell'ambito del vaglio di costituzionalità poc'anzi ricordato.

Si prevede la possibilità di affidare a terzi, in concessione, anche in forma congiunta e integrata, attività di valorizzazione sia da parte delle Amministrazioni Pubbliche in senso stretto, sia da parte dei soggetti giuridici costituiti in forma privatistica, partecipati in via maggioritaria dallo Stato, dalle regioni o dagli enti locali, nelle modalità previste dall'articolo 112, comma 5. L'affidamento, in ogni caso, avviene attraverso l'espletamento di procedure ad evidenza pubblica, volte a valutare in maniera comparativa gli specifici progetti di gestione presentati.

Il rapporto tra concessionario ed Amministrazione sarà regolato da un contratto di servizio, all'interno del quale saranno determinati: il contenuto del progetto; i relativi tempi di attuazione; i livelli qualitativi delle attività da assicurare e dei servizi da erogare; le professionalità degli addetti; i livelli essenziali delle prestazioni che, comunque, devono essere garantiti per la pubblica fruizione del bene<sup>16</sup>. In caso di inadempimento degli obblighi derivanti dal contratto da parte del concessionario, ferme le previsioni contenute nel singolo accordo, opera di diritto la risoluzione del medesimo e la cessazione, senza indennizzo, degli effetti del conferimento in uso dei beni, nonché degli spazi necessari all'espletamento dell'attività di gestione<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> Cfr. art. 115, commi 3 e 5 del d.lgs. 42/2004.

<sup>17</sup> Cfr. art. 115, commi 6 e 8 del d.lgs. 42/2004.



Tutte le forme finora descritte rappresentano, in concreto, quella che è stata definita come la modalità di gestione mediante esternalizzazione o in *outsourcing*<sup>18</sup>. Il modello dell'esternalizzazione rappresenta quello in cui, maggiormente, si inscrivono i rapporti di collaborazione tra pubblico e privato nel settore dei beni culturali ed è applicato tanto a livello statale, quanto a livello locale<sup>19</sup>.

Lo Stato, per il tramite del Ministero, realizza gestioni in esternalizzazione sin dagli anni Novanta.

La prima e più nota applicazione si rinviene nella legge del 14 gennaio 1993, n. 4 (c.d. legge Ronchey), mediante la quale è stata prevista la possibilità di affidare la gestione di quelli che dal d.lgs. 112 del 1998 saranno denominati «servizi aggiuntivi» dei musei statali (articolo 150), oggi classificati come «servizi per il pubblico» (articolo 117 Cod.)<sup>20</sup>. Tra questi rientrano: il servizio editoriale e di vendita di cataloghi, sussidi cartografici, audiovisivi e informatici; servizio di riproduzione di beni culturali; servizi riguardanti beni librari e archivistici per la fornitura di riproduzioni e il recapito del prestito bibliotecario; la gestione di raccolte discografiche, di diapoteche e biblioteche museali; la gestione dei punti vendita e l'utilizzazione commerciale delle riproduzioni dei beni; i servizi di accoglienza per il pubblico, ivi inclusi quelli di assistenza e di intrattenimento per l'infanzia; i servizi di informazione, di guida e di assistenza didattica, i centri di incontro; i servizi di caffetteria, di ristorazione, di guardaroba; l'organizzazione di mostre e manifestazioni culturali, nonché di iniziative promozionali<sup>21</sup>.

---

<sup>18</sup> Sul tema dell'*outsourcing* osservato in connessione con un'auspicabile decentramento delle funzioni a livello territoriale, si v. CAMELLI M., *Decentramento ed outsourcing nel settore della cultura: il doppio impasse*, in *Dir. amm.*, 1/2002, 261 ss.; NAPOLITANO G., *La pubblica amministrazione e le regole dell'esternalizzazione*, e BARBATI C., *Le esternalizzazioni nel settore della cultura e dell'arte*, entrambi in *Atti del XVI convegno associazione amministrativisti italo-spagnoli*, Genova 25/27 maggio 2006; PIPERATA G., *Le esternalizzazioni nel settore pubblico*, in *Dir. amm.*, 2005, 963 ss. Sul rapporto tra prassi dell'esternalizzazione ed esercizio delle funzioni pubbliche, si v. DE LEONARDIS F., *Esercizio privato di pubbliche funzioni e pubblici servizi*, in *Dizionario di diritto pubblico* (diretto da S. Cassese), vol. III, 2296 ss.

<sup>19</sup> Per un'analisi dei rapporti tra pubblico e privato, in generale, nel diritto amministrativo, si v. NAPOLITANO G., *Pubblico e privato nel diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2003; CHITI M.P., *Monismo e dualismo nel diritto amministrativo: vero o falso dilemma*, in CHITI M.P., *Monismo e dualismo nel diritto amministrativo: vero o falso dilemma*, in Id. (a cura di), *Mutazioni del diritto pubblico nello spazio giuridico europeo*, Bologna, Il Mulino, 2003, 15 ss.

<sup>20</sup> Più nel dettaglio, sulla natura ed il ruolo dei servizi per il pubblico nei musei, cfr. par. 4.2.

<sup>21</sup> Cfr. art. 117, co. 2, Cod.

Proprio il settore dei servizi per il pubblico rappresenta l'area in cui risulta è più consolidato il supporto del privato settore del patrimonio culturale, dal momento che, anche prima della previsione di un'apposita disciplina, sussisteva già la possibilità di affidare a terzi la gestione di detti servizi in base a quella vigente in materia di appalti pubblici<sup>22</sup>.

A tale sperimentazione, a livello statale, ne seguono delle altre durante anni successivi<sup>23</sup>. Una simile tendenza non si rinviene, al contrario, nella dimensione locale dove, accanto al largo uso dello strumento gestorio dell'esternalizzazione, si assiste all'utilizzo di modelli non espressamente ricondotti o riconducibili al settore culturale. Si impiegano, piuttosto, forme di gestione indiretta, utilizzate in generale nell'ambito dei servizi pubblici locali, come: l'azienda speciale; le società a partecipazione pubblica; le convenzioni o consorzi tra enti locali. Modelli gestionali applicati tanto ai musei, quanto ai teatri, alle biblioteche o alle aree archeologiche.

Dette forme, adottate a livello locale, tuttavia, per quanto coinvolgenti una pluralità di soggetti - pure non riconducibili, in senso stretto, al modello di gestione in via diretta (gestione in economia) - si dimostrano però essenzialmente poco funzionali al coinvolgimento di soggetti privati nelle dinamiche in questione. Eccezion fatta per l'ipotesi di fondazione c.d. in partecipazione, divenuta strumento tipico di gestione di beni culturali con l'entrata in vigore del d.lgs. 20 ottobre 1998, n. 368 (articolo 10) e successivamente disciplinate con d.m. 27 novembre 2001, n. 491<sup>24</sup>.

---

<sup>22</sup> CAMMELLI M., *Decentramento ed outsourcing nel settore della cultura: il doppio impasse*, ult. cit.

<sup>23</sup> Il riferimento è alla legge 352/1997, che ha previsto agevolazioni creditizie per interventi di privati destinati al restauro e alla conservazione di immobili di interesse culturale; convenzioni tra soprintendenze ed istituti scolastici per favorire la fruizione del patrimonio artistico da parte degli studenti; l'istituzione della soprintendenza speciale per l'area archeologica di Pompei; la costituzione di società per azioni per la promozione, il sostegno finanziario, tecnico, economico ed organizzativo di progetti ed iniziative di investimento per restauri, recupero e valorizzazione dei beni culturali. A questa si è aggiunto il d.lgs. 36/1998 (art. 10) sulla privatizzazione di enti o organismi pubblici, trasformati ai fini della gestione in fondazioni di diritto privato o società miste (si tratta essenzialmente di privatizzazioni formali). Ancora, il d.p.r. 283/2000, che regola l'alienazione e l'utilizzazione del demanio storico-artistico dello Stato e degli enti pubblici, introducendo e regolando in via generale e per tutte le amministrazioni l'ipotesi di concessione o di utilizzazione per convenzione dell'immobile riconosciuto come bene culturale (art. 1, co. 2). In ambito tributario, si inserisce poi la legge 342/2000 sul mecenatismo culturale, prevedendo la possibilità per i privati di effettuare donazioni in favore di iniziative correlate ai beni e alle attività culturali (c.d. erogazioni liberali). Ancora, il d.m. 294/2000 sul restauro di beni culturali mobili.

<sup>24</sup> Sul tema si v. BRUTI LIBERATI E., *Il ministero fuori dal ministero (art. 10 del d.lgs. 368/1998)*, in *Aedon*, 1/1999; FOÀ S., *Il regolamento sulle fondazioni costituite e partecipate dal ministro per i beni e le attività*

Infatti, l'affidamento di un bene – per esempio di un museo – ad una fondazione, si accompagna, generalmente, alla stipulazione di un contratto di servizio tra l'Amministrazione titolare dello stesso e l'ente di diritto privato in tal modo creato, all'interno del quale sono disciplinati sia i criteri e gli standard qualitativi ed economici della relativa gestione, che la predisposizione di un «business plan» (documento tecnico finanziario), attraverso cui è individuato un fondo di gestione a cui accedono, ogni anno, un certo flusso di risorse provenienti tanto da parte dei soggetti pubblici partecipanti, quanto dai privati fondatori<sup>25</sup>.

Tuttavia, il modello appena ricordato non ha avuto notevole fortuna nel settore culturale e si dimostra per questo isolato, rispetto alla generalità dei casi<sup>26</sup>.

---

culturali, in *Aedon*, 1/2002; FOÀ S., *Il regolamento sulle fondazioni culturali a partecipazione statale*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2002, 829 ss.

<sup>25</sup> ZAN L., *La trasformazione delle organizzazioni culturali in fondazione: la prospettiva manageriale*, in *Aedon*, 2/2003, 8.

<sup>26</sup> In ambito culturale, gli esempi sono quelli relativi alle fondazioni lirico-sinfoniche, su cui si v. CERULLI IRELLI V., *Le fondazioni lirico-sinfoniche come organizzazioni pubbliche in forma privatistica*, in *Aedon*, 3/2012. In campo museale, a fronte dei pure numerosi tentativi di utilizzo 'generalizzato', per quanto possibile, del modello, oltre alle ipotesi di successo (come è accaduto per il Museo Egizio di Torino), si registrano casi di mancata realizzazione. Sulla questione, si v. MANFREDI G., *La valorizzazione del patrimonio culturale: modelli organizzativi e strumenti: «La Fondazione Grande Brera», il partenariato e la panacea di tutti i mali*, in *Aedon*, 2/2014; BAIA CURIONI S., *Il patrimonio culturale tra pubblico e privato: modelli organizzativi e strumenti giuridici: «A proposito di Grande Brera»*, in *Aedon*, 3/2012. Sul caso del Museo Egizio, si v. FOÀ S., *Lo statuto-tipo della fondazione museale: il caso del Museo Egizio di Torino*, in *Aedon*, 2/2003. Più in generale sul modello fondazionale applicato al settore dei beni culturali, tra gli altri, ZAN L., *La trasformazione delle organizzazioni culturali in fondazione: la prospettiva manageriale*, cit.; SCIULLO G., *Valorizzazione, gestione e fondazioni nel settore dei beni culturali: una svolta dopo il d.lgs. 156/2006?*, in *Aedon*, 2/2006; CRISMANI A., *La gestione museale tra vecchi e nuovi problemi: «I musei tra l'immaginario collettivo e la realtà giuridica e gestionale»*, in *Aedon*, 2/2013; MESSINEO D., OCCHILUPO R., *I musei: organizzazione e gestione: «La gestione dei parchi archeologici e il coinvolgimento dei privati nel settore culturale: l'Italia nel confronto con la Francia, la Germania e la Spagna»*, in *Aedon*, 3/2014.

### 3. Lo spazio riservato al privato nel settore della cultura

Oltre a quelle finora ricordate<sup>27</sup>, in ambito nazionale, al privato sono consentite altre modalità di intervento a sostegno delle attività di tutela e valorizzazione nel settore del patrimonio culturale.

Il privato può partecipare al conseguimento di fini ed obiettivi pubblici in materia di beni ed attività culturali sia prendendo parte attiva ad iniziative proposte da soggetti pubblici o privati, contribuendo a finanziarle, sia portando avanti, autonomamente, progetti a sostegno dei medesimi obiettivi. Nel primo caso, l'ordinamento prevede alcuni tipi di strumenti, dalle differenti caratteristiche: agevolazioni fiscali in favore degli atti di liberalità (Art Bonus), accordi, contratti di sponsorizzazione. Nel secondo caso, generalmente, i protagonisti sono «enti privati costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale [...] [che] in attuazione del principio di sussidiarietà ed in coerenza con i rispettivi statuti o atti costitutivi, promuovono e realizzano attività di interesse generale, mediante forme di azione volontaria e gratuita o di mutualità o di produzione e scambio di beni e servizi», a sostegno delle attività culturali di interesse pubblico<sup>28</sup>.

Nel corso della presente analisi, in particolare, dapprima, si soffermerà l'attenzione sugli strumenti della sponsorizzazione e del dispositivo tributario dell'Art Bonus, introdotto per favorire fenomeni di mecenatismo diffuso a vantaggio delle attività inerenti la tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale<sup>29</sup>. Ciò in ragione del fatto che, da un lato, il contratto di sponsorizzazione ha rappresentato una delle fonti di supporto economico privato maggiormente diffusa a livello nazionale, anche grazie al ritorno di immagine a vantaggio del soggetto finanziatore; dall'altro, poiché il meccanismo dell'Art Bonus, e in generale dello sgravio fiscale per le erogazioni liberali disposte dai privati in favore del

---

<sup>27</sup> Cfr. artt. 112 e 115 del d.lgs. 42/2004.

<sup>28</sup> Restano fuori dal novero di suddetti soggetti, per espressa previsione di legge, le fondazioni bancarie, cfr. art. 1, co. 1, l. 106/2016. Alla luce del disposto normativo, le figure soggettive ascrivibili al terzo settore sono dunque: a) organizzazioni di volontariato; b) organizzazioni non governative; c) associazioni riconosciute e non riconosciute, associazioni di promozione sociale, fondazioni, comitati; d) cooperative sociali e imprese sociali; e) società di mutuo soccorso, cfr. CLEMENTE DI SAN LUCA G., *Volontariato, non-profit e beni culturali*, in *federalismi.it*, 10/2017, 10.

<sup>29</sup> Cfr. par. 3.1.

patrimonio culturale, sembra aver dato risultati considerevoli, così come aveva già dimostrato la sua applicazione in altri contesti nazionali, ad esempio quello francese.

Successivamente, si prenderà in considerazione la tematica del c.d. Terzo settore con riferimento alle attività di sostegno alla cura ed alla promozione del patrimonio culturale nazionale<sup>30</sup>. L'apporto della società civile nel sostegno alla realizzazione di attività di importante impatto ed interesse pubblico ha una rilevanza non indifferente, purtroppo ancora troppo poco valorizzata. L'influenza delle organizzazioni no-profit nel settore in Italia, infatti, è debole se comparata con quella che condiziona il medesimo contesto in altri Paesi - come per esempio nel Regno Unito - dove il coinvolgimento di associazioni e fondazioni in tale area è particolarmente considerevole.

### **3.1. I privati finanziatori nel settore culturale: gli strumenti operativi tra sponsorizzazioni ed Art Bonus**

Anche in ragione della natura sostanzialmente pubblica dei beni culturali, nonché della qualifica funzionale attribuita alle attività connesse ad essi, nell'ordinamento nazionale il ruolo del privato che intenda sostenere gli oneri di cura e promozione del patrimonio culturale - oltre ai casi previsti nell'ambito della gestione indiretta - si manifesta, per lo più, in ambito di sponsorizzazioni e, da tempi recenti, anche nei fenomeni di mecenatismo culturale.

Per quel che riguarda la disciplina in tema di sponsorizzazioni, basti evidenziare che la stessa ha subito di recente gli effetti di una modifica normativa, intesa razionalizzarne la struttura e renderne più efficace lo strumentario<sup>31</sup>. In particolare,

---

<sup>30</sup> Cfr. par. 3.2.

<sup>31</sup> Sul tema delle sponsorizzazioni in materia di beni ed attività culturali, si v. PIPERATA G., *Sponsorizzazione e interventi di restauro sui beni culturali*, in *Aedon*, 1/2005; ID., *Servizi per il pubblico e sponsorizzazioni dei beni culturali*, in *Aedon*, 3/2008; ID., *Art. 120*, in *Il codice dei beni culturali e del paesaggio*, a cura di M. Cammelli, Bologna, Il Mulino, 2007, p. 470 ss.; ROSSOTTO R., *Contratti di sponsorizzazione: opportunità giuridiche*, in *Aedon*, 1/2010 e, da ultimo, si v. i commenti di ALBISINNI F., CARBONARA L., CARPENTIERI P., CASINI L., in R. Garofoli e G. Ferrari (a cura di), *La nuova disciplina dei contratti pubblici*, Molfetta, Il Nuovo Diritto, 2017, 969 ss.

la nuova disciplina è ispirata a criteri di semplificazione, innovazione e specialità, secondo una *ratio* di riassetto delle regole già esistenti, volta ad incoraggiare l'utilizzo dello strumento come mezzo attraverso cui attuare forme di partenariato pubblico-privato, di natura contrattuale, nel settore dei beni culturali<sup>32</sup>.

In effetti, il sinallagma contrattuale tra *sponsor* e *sponsee* rappresenta l'elemento proprio del contratto atipico di sponsorizzazione e permette all'interprete di distinguerla da altre forme di finanziamento, come per esempio i più generici accordi, spesso stipulati con fondazioni di origine bancaria<sup>33</sup>.

La materia è oggi disciplinata dal combinato disposto delle norme contenute tanto nel Codice dei beni culturali e del paesaggio (articolo 120), quanto nel Codice appalti, come di recente riformato (articoli 19 e 151 del d.lgs. 50/2016)<sup>34</sup>. Rispetto al passato, la nuova normativa amplia il riconoscimento delle forme di sponsorizzazione ammesse dall'ordinamento<sup>35</sup>. Per la verità, già dopo il secondo correttivo al Codice, le sponsorizzazioni c.d. pure trovano la propria base normativa, laddove in precedenza l'unico spazio riservato in materia era dedicato alle sole sponsorizzazioni c.d. tecniche. Una realtà importante in quanto ai

---

<sup>32</sup> Rossi P., *Partenariato pubblico-privato e valorizzazione economica dei beni culturali nella riforma del codice degli appalti*, op. cit., 17-19.

<sup>33</sup> Sulle sponsorizzazioni e la loro natura giuridica, più ampiamente, si v. FERRETTI A., *Le sponsorizzazioni pubbliche. Strutture e tipologie. Casi pratici*, Milano, Giuffrè, 2009.

<sup>34</sup> Emanato in attuazione della legge delega 28 gennaio 2016, n. 11, recante «Deleghe al Governo per l'attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014 sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture».

<sup>35</sup> Prima del Codice, infatti, i contorni della disciplina erano stati tracciati dalla giurisprudenza amministrativa, in assenza di un'espressa definizione normativa dell'istituto. Sull'evoluzione della materia delle sponsorizzazioni nel contesto del patrimonio culturale, si v. PIPERATA G., *Sponsorizzazione e interventi di restauro sui beni culturali*, in *Aedon*, 1/2005; ID., *Servizi per il pubblico e sponsorizzazioni dei beni culturali*, in *Aedon*, 3/2008; ID., *Art. 120*, in *Il codice dei beni culturali e del paesaggio*, a cura di M. Cammelli, Bologna, Il Mulino, 2007, p. 470 ss.; ROSSOTTO R., *Contratti di sponsorizzazione: opportunità giuridiche*, in *Aedon*, 1/2010. Con riferimento alla giurisprudenza amministrativa, per tutti, si v. Cons. Stato, A.P. giugno 2002, n. 6. Sulla disciplina delle sponsorizzazioni culturali nel Codice si v. CELOTTO A., PISTORIO G., *Art. 120*, in A.M. Sandulli (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Milano, Giuffrè, 2006. Uno dei casi che testimonia le problematiche dell'assetto precedente è quello che ha interessato la sponsorizzazione del restauro del Colosseo ad opera del marchio Tod's nel 2010, sulla cui vicenda si veda più ampiamente ROSSI P., *Partenariato pubblico-privato e valorizzazione economica dei beni culturali nella riforma del codice degli appalti*, 2/2018, in *federalismi.it*, 10 ss. Sulla 'questione Colosseo', si v. Cons. st., sez. VI, sent. 4034/2013, oltre che VERONELLI M., *Sponsorizzazioni culturali: il caso del Colosseo e le novità legislative*, in *Dir. e prat. amm.*, 3/2012, 84 ss.

contributi di *dare* (erogazione di denaro o altre utilità) o *fare* (prestazione di servizi), tipici della sponsorizzazione tecnica, si aggiunge la possibilità per lo *sponsor* di assumere determinate obbligazioni di pagamento, in favore dello *sponsee*, per la realizzazione di determinate attività.

Con riferimento al tema del mecenatismo culturale, vale la pena evidenziare come il legislatore abbia recuperato, benché solo di recente, l'intenzione di attribuire a tale fenomeno maggiore peso nel contesto delle attività legate all'ambito del patrimonio culturale. Infatti, iniziative in tal senso erano già state intraprese nei primi anni Duemila, mediante la previsione di un particolare regime tributario per le erogazioni liberali disposte in favore di beni ed attività culturali<sup>36</sup>. La recente scarsità di risorse presenti nel settore insieme a peculiari scelte di natura politica, hanno permesso un recupero del valore di tali prassi.

Una modalità di finanziamento, quella legata ad atti contrassegnati da spirito di liberalità, già favorita, con riferimento al settore in questione, in altri ordinamenti europei, come per esempio quello francese. L'emanazione della c.d. *loi mécénat*, già quasi due decenni fa, è stata volta proprio ad incrementare l'utilizzo della pratica in ambito culturale, riconoscendone così l'utilità pubblica<sup>37</sup>.

Allo stesso modo, in Italia, «alla base dell'Art Bonus c'è un "atto di liberalità in denaro"» operato da soggetti privati a vantaggio del pubblico, sulla scorta del modello francese<sup>38</sup>, cin il quale si introduce, essenzialmente, un credito d'imposta per le erogazioni liberali in denaro a sostegno della cultura e dello spettacolo, ai sensi dell'articolo 1 del d.l. 31 maggio 2014, n. 83. In base a tali previsioni, pertanto,

---

<sup>36</sup> Sul regime del mecenatismo culturale, infatti, aveva già operato la legge n. 342 del 2000 (art. 38), prevedendo un particolare regime tributario per le erogazioni liberali disposte in favore di beni e attività culturali. In tale contesto, era stato inserito l'articolo 13-bis all'interno del Testo Unico delle Imposte sui Redditi (TUIR), d.p.r. 917/1986 ad opera del d.l. 31 maggio 1994, n. 330, che permetteva a tutti i soggetti titolari di reddito d'impresa di dedurre, senza limiti, le erogazioni liberali in denaro effettuate da una serie di soggetti che perseguano, senza fini di lucro, attività nei settori dei beni culturali e dello spettacolo, cfr. CAMELLI M., *Decentramento e outsourcing*, op. cit.

<sup>37</sup> La loi n° 2003-709 du 1er août 2003 «relative au mécénat, aux associations et aux fondations» introduce una riduzione d'imposta sulle donazioni in materia pari al 66% per le erogazioni provenienti dai privati e pari al 60% per quelle provenienti da imprese.

<sup>38</sup> LAMBERTI C., *Aspetti fiscali dell'Art bonus*, in Morbidelli G., Bartolini A. (a cura di), *L'immateriale economico nei beni culturali*, Quaderni Cesifin, Torino, Giappichelli, 2016, 75 ss. qui 77. Sul tema dell'Art bonus nel quadro della recente riforma del settore culturale, si v. CARMOSINO C., *Il completamento della riforma organizzativa del Mibact: i nuovi istituti autonomi e il rafforzamento dei poli museali*, in *Aedon* 1/2016.

chi effettua erogazioni liberali in denaro per il sostegno della cultura potrà godere di importanti benefici fiscali, sotto forma di credito d'imposta. Inoltre, va evidenziato come la stessa legge di stabilità per il 2016 (l. 28 dicembre 2015, n. 208) abbia rimosso i limiti temporali di operatività fissati dalla disciplina precedente<sup>39</sup>, rendendo così permanente e duraturo lo strumento agevolativo e fissando per le erogazioni provenienti da soggetti imprenditori, un'unica misura di spettanza del credito d'imposta.

Il credito d'imposta previsto dalla normativa opera però soltanto nei confronti di erogazioni liberali elargite in favore di beni o attività inerenti al patrimonio culturale in titolarità pubblica. Lo stesso regime non può, quindi, essere applicato alle medesime erogazioni effettuate in favore di beni o attività culturali afferenti a persone di natura privata, siano esse fisiche o giuridiche, e queste ultime anche se operanti in assenza di scopo di lucro. Tuttavia, un'eccezione sussiste con riferimento alle fondazioni bancarie, quali soggetti privati finanziatori di interventi in materia ai sensi dell'articolo 121 del Codice. Queste ultime, laddove ciò sia previsto dal singolo statuto, possono accedere al regime fiscale dell'Art Bonus semplicemente erogando contributi e promuovendo iniziative nel settore considerato, a patto che si facciano carico esclusivo dell'esecuzione del progetto culturale, così come siglato nell'ambito del protocollo d'intesa steso in occasione con l'ente o gli enti territoriali competenti.

Fermo quanto finora riportato, da un punto di vista oggettivo, per poter beneficiare del credito d'imposta, le erogazioni liberali devono comunque essere riferite ad interventi di manutenzione, protezione e restauro di beni culturali pubblici; di sostegno degli istituti e dei luoghi della cultura di appartenenza pubblica (musei, biblioteche, archivi, aree e parchi archeologici, complessi monumentali, ai sensi dell'articolo 101 del Codice), delle fondazioni lirico sinfoniche e dei teatri di tradizione; di realizzazione di nuove strutture, restauro e potenziamento di quelle esistenti, di enti o istituzioni pubbliche che, senza scopo di lucro, svolgono esclusivamente attività nello spettacolo<sup>40</sup>.

---

<sup>39</sup> I limiti erano fissati nelle erogazioni effettuate negli anni 2014-2015-2016.

<sup>40</sup> Peraltro, in sede di conversione del decreto 83/2014 in legge (l. 106/2014), la misura agevolativa è stata estesa anche alle erogazioni liberali in denaro, effettuate per interventi di manutenzione,



Mentre, da un punto di vista soggettivo, anche sulla base di quanto precedentemente espresso, va ricordato che la misura agevolativa prevista dall'Art Bonus è riconosciuta a tutti coloro che effettuino erogazioni liberali a sostegno della cultura, indipendentemente dalla loro natura e dalla loro forma giuridica.

L'obiettivo perseguito dal legislatore, nell'ambito della predisposizione e delle riforme che hanno investito gli istituti giuridici citati, è stato senz'altro quello di rinnovare, introdurre o rendere più semplici ed efficaci dei meccanismi di dialogo tra settore pubblico e contesti privati in ambito culturale, nell'ottica di realizzare una maggiore sostenibilità delle attività da realizzare in materia.

### **3.2. Le declinazioni del principio di sussidiarietà orizzontale: il ruolo del 'privato sociale'**

Di recente, il ruolo del c.d. 'privato sociale' è riuscito a guadagnare una maggiore attenzione, sul piano giuridico e soprattutto normativo, rispetto a quanto non fosse accaduto finora e l'emanazione della c.d. legge sul Terzo settore ne è una testimonianza.

Per la verità, già alla fine degli anni Novanta del secolo scorso, nel contesto nazionale, si era iniziato a riflettere circa il ruolo della società civile nell'ambito della realizzazione di interessi di pubblica rilevanza, anche in ambito culturale<sup>41</sup>. Ruolo che fino ad allora era rimasto per lo più marginale, anche per l'indifferenza dimostrata dal legislatore nei confronti dei fenomeni riconducibili a dato settore.

Il panorama italiano del c.d. terzo settore è assai eterogeneo e come tale non può essere circoscritto mediante classificazioni univoche. Quel che è importante evidenziare, sotto questo profilo, è il fatto che si tratta di un novero di soggetti impegnati a svolgere attività che non possono essere ricondotte né a quelle proprie dell'operatore di mercato, orientato al profitto, né a quelle tipiche dei pubblici

---

protezione e restauro di beni culturali pubblici, laddove destinate ai soggetti concessionari o affidatari dei beni oggetto di tali interventi.

<sup>41</sup> CLEMENTE DI SAN LUCA G. (a cura di), *"Ars et Labor"*, *Materiali per una didattica dei beni culturali*, Napoli, Editoriale scientifica, 1997, 113 ss.

poteri, dal momento che in tal caso la realizzazione delle attività non risponde a presupposti fissati dalla legge, bensì si sviluppa in tutta libertà, sull'impulso dell'iniziativa dei singoli. Di qui il fondamento 'sociale' delle azioni intraprese, per spirito di liberalità, nel perseguimento dei valori di solidarietà indicati dall'articolo 2 della Costituzione.

Una dimensione, quella del 'privato sociale' che, in altri ordinamenti nazionali, rappresenta la spina dorsale di vari interventi di pubblico interesse, in particolare in materia di *welfare*, come accade, per esempio, negli ordinamenti di stampo anglosassone e segnatamente in quello inglese.

Nel Regno Unito il tema riguarda la materia dei c.d. «charitable trusts», intesi come dei trust istituiti con l'obiettivo di portare avanti una serie, spesso eterogenea, di attività in favore del *public benefit*. In particolare, in ambito culturale, un ruolo rilevante è giocato dall'associazionismo e dalle fondazioni, qualificate come *charitable trusts* dall'ordinamento britannico<sup>42</sup> e classificate come *community foundations* secondo le categorie identificate nell'ambito del diritto dell'Unione Europea, in chiave meramente ricognitiva<sup>43</sup>. Tali soggetti, in ogni caso, contribuiscono in maniera importante tanto alla promozione dello sviluppo della cultura nei contesti di riferimento, tanto al soddisfacimento del più ampio diritto dei singoli a partecipare alla vita culturale del proprio Paese.

In ordinamenti come quello britannico il ruolo svolto dalla società civile è particolarmente considerevole, come anticipato, e diviene determinante anche perché rappresenta il mezzo fondamentale per l'erogazione dei c.d. *merit goods*. Laddove, al contrario, in ordinamenti come quello italiano, ed altri dell'Europa

---

<sup>42</sup> Lo status di «charitable trust» viene conferito dall'ordinamento, previa valutazione dei requisiti necessari per poter essere ascritti alla categoria, oggi previsti dal *Charities Act* (2011). La valutazione è rimessa alla *Chancery Commission*: si tratta, dunque, di una valutazione di natura amministrativa, di natura discrezionale, anche se vincolata dai parametri prescritti dalla legge (*Charitable Act*, Part 2, s. 13 ss.). Le decisioni della *Chancery Commission* possono essere oggetto di ricorso davanti alla High Court (*Chancery Division*), secondo le modalità previste dalle *Civil Procedure Rules* (CPR). Sul modello del «charitable trust» e le sue caratteristiche, si v. MALIK N., *Defining «Charity» and «Charitable Purposes» in the United Kingdom*, in *The International Journal of Not-For-Profit Law*, Volume 11, Issue 1, November 2008; MOFFAT G., *Trust Law*, Cambridge University Press, 2009, 267 ss.

<sup>43</sup> Sullo strumento delle «community foundations» applicate alla materia dei beni e delle attività culturali, si v. FERRARA L., *Le fondazioni museali in prospettiva comparata*, in L. Ferrara, A. Lucarelli e D. Savy, *Il governo dei musei. Tra Costituzione, funzione sociale e mercato*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017, 215 ss.; LABOR A., *Nuove sinergie per la gestione museale*, in *Aedon*, 3/2017.

continentale, il ruolo dello Stato come erogatore di beni e servizi di stampo sociale (*welfare*) è preminente. Sotto questo profilo, un esempio importante è costituito dal supporto economico al sistema sanitario britannico (*National Health Service - NHS*), come noto, sostenuto da un sistema di *charities* operante nel settore.

La diversa impostazione appena riportata, tuttavia, non implica, nei contesti nazionali come quello italiano, l'impossibilità per il privato di farsi carico di determinati compiti, in base a principi di solidarietà sociale. In ogni caso, però il ruolo di quest'ultimo nell'organizzazione, gestione e finanziamento di attività di interesse pubblico non va mai ad escludere quello svolto dai soggetti istituzionali. Semmai si affianca a quest'ultimo, secondo lo schema previsto dal principio costituzionale di sussidiarietà orizzontale (articolo, 118, comma 4 Cost.). Infatti, «se la sussidiarietà orizzontale dovesse intendersi nel senso che l'intero complesso dei pubblici poteri sarebbe abilitato ad intervenire soltanto quando la capacità sociale dei privati non fosse in grado di raggiungere gli obiettivi, ciò comporterebbe il definitivo depotenziamento dell'intervento pubblico, così da azzerarne il valore»<sup>44</sup>.

È chiaro, in ogni caso, come occorra un bilanciamento. Infatti, da un lato, non pare corretto depotenziare il ruolo dello Stato in favore di soggetti non-profit, anche perché si rischierebbe di associare il soddisfacimento delle necessità dei cittadini alle capacità, più o meno efficaci, che determinati gruppi sociali sono in grado di dimostrare, anche a scapito dell'universalità e dell'eguaglianza nella prestazione di determinati servizi. Dall'altro, però, sarebbe opportuno che, in particolare, in alcuni settori in cui la carenza di risorse pubbliche rischia di pregiudicare la corretta erogazione dei servizi – come nel caso dei beni culturali, dove rischia di incidere sull'accessibilità stessa al patrimonio e sulla possibilità della sua fruizione – un apporto e un supporto più marcato da parte della società civile sarebbe forse auspicabile.

---

<sup>44</sup> CLEMENTE DI SAN LUCA G., *Volontariato, non-profit e beni culturali*, op. cit., 52.

#### **4. Il museo e la sua rilevanza socio-economica nella filiera delle attività di valorizzazione del patrimonio culturale**

Ricade, dunque, sull'Amministrazione la scelta del modello di gestione da attuare per poter garantire i livelli minimi delle prestazioni legate alle attività di valorizzazione, secondo quanto disposto dall'articolo 114 del Codice. Tale scelta deve essere effettuata mediante una previa valutazione comparativa delle soluzioni a disposizione, «in termini di sostenibilità economico-finanziaria e di efficacia, sulla base di obiettivi previamente definiti» mediante documenti di pianificazione e programmazione auspicabilmente pluriennali (art. 115, co. 4, d.lgs. 42/2004).

Nell'ambito della valutazione, l'Amministrazione coinvolta può, quindi, scegliere se affidare l'attività in via diretta ad un proprio ufficio, oppure se esternalizzare, mediante concessione, ad un privato aggiudicatario. Si è già accennato come quest'ultima soluzione sia quella di gran lunga prevalente e spesso adottata da parte degli enti pubblici territoriali, anche per la gestione dei musei di loro appartenenza. Le modalità di attuazione sono quelle precedentemente descritte e valide, a livello generale, per tutte le attività di valorizzazione, compreso il servizio di fruizione dei musei.

In materia, la posizione di molti dei musei pubblici statali è però ad oggi differente. Infatti, il conferimento di autonomia speciale, declinata in chiave amministrativo-contabile, finanziaria e gestionale, pone questi ultimi al di fuori delle tipiche logiche di gestione pubblica dei beni e delle attività culturali.

«Lo Stato, nel 2014, si è 'ripreso' i musei [...] per consentire alle istituzioni museali di attrezzarsi e scegliere consapevolmente quale forma di gestione adottare e quale servizio eventualmente esternalizzare»<sup>45</sup>. In questo senso, l'aver riconosciuto la possibilità ai musei statali di auto-gestirsi - pure nei limiti di cui si dirà - ha spostato in avanti l'asse decisionale, da un livello meno prossimo (periferico-statale, nel quale opera la soprintendenza) ad uno più prossimo (territoriale, nel quale vive il museo) all'ascolto delle esigenze dei cittadini-utenti.

---

<sup>45</sup> CASINI L., *Una «revolution in government»? La riforma amministrativa del patrimonio culturale*, op. cit., qui 717.

Ciò senza dover necessariamente ricorrere a forme di gestione esternalizzata, ossia in affidamento a terzi, per poter garantire il servizio di fruizione museale.

In questo senso, potrebbe anche dirsi una forma di rivalutazione del modello di gestione diretta su quello di gestione indiretta, dal momento che il conferimento di un assetto imprenditoriale in favore degli istituti mette i medesimi direttamente in condizione di poter agire secondo una logica di costi/benefici, benché sempre nell'ottica del raggiungimento di fini di pubblico interesse. Inoltre, lo stesso modello di *governance* aziendale, di stampo razionale, in ogni caso, permette ai musei interessati di incontrare gli standard richiesti nell'erogazione del servizio, mantenendo in equilibrio le voci di costo e di spesa.

La tensione verso tale modello di gestione museale efficace, efficiente ed economica, laddove applicata, ha inciso favorevolmente, in particolare ed in concreto, su iniziative di valorizzazione a spiccato contenuto tecnico-scientifico, come ad esempio l'organizzazione di mostre<sup>46</sup>. Un'area quest'ultima dove, da tempo, si censurava proprio la prassi di un'esternalizzazione spesso pretestuosa, a vantaggio solo di facili guadagni, piuttosto che di un effettivo 'ritorno culturale' in favore della platea dei fruitori<sup>47</sup>. Così la predisposizione di aree funzionali appositamente dedicate allo studio e alla ricerca all'interno del singolo museo (ufficio dirigenziale) ha rappresentato uno strumento importante per il superamento di dette criticità.

Nonostante la riduzione del ricorso a modelli di gestione indiretta, in particolare sotto forma di esternalizzazioni, il museo statale autonomo non prescinde, né sembra voler prescindere, dal rapporto e dal supporto dei privati. Mantiene, infatti, la possibilità di interagire con essi secondo gli schemi previsti, in via generale, dalla disciplina dei servizi pubblici. Come si vedrà nel dettaglio più avanti, infatti, al singolo istituto è rimessa la possibilità di stipulare autonomamente - per mezzo del suo Direttore ed entro una certa soglia di spesa - contratti di servizio con privati concessionari, anche senza un previo assenso da parte degli organi decisionali e di controllo interni al museo<sup>48</sup>.

---

<sup>46</sup> CASINI L., *Valorizzazione e gestione*, in *Diritto del patrimonio culturale*, op. cit., 191 ss., qui 213.

<sup>47</sup> MONTANARI T., *A cosa serve Michelangelo?*, Einaudi, 2011; ID., *Contro le mostre*, Einaudi, 2017.

<sup>48</sup> Cfr. par. 5 e 5.1.

Fermi i limiti ancora esistenti, dovuti alla qualifica giuridica di uffici dirigenziali ministeriali (generalisti o non generalisti), dunque, i musei statali resi autonomi in virtù del rilevante interesse nazionale loro riconosciuto, godono di un ampio spazio decisionale in ambito gestionale. Ciò comporta la possibilità per gli stessi, più che per gli altri musei pubblici presenti sul territorio, di organizzare l'erogazione del proprio servizio secondo scelte calibrate in relazione alle istanze provenienti, in concreto, dal singolo contesto. Un dettaglio non di scarsa importanza se si considera quanto la realtà museale sia in grado di influire da un punto di vista economico sullo sviluppo territoriale del Paese, grazie agli indotti ed alle economie di scala che riesce a realizzare, ove strutturata in maniera razionale.

Di qui la rilevanza degli istituti e luoghi della cultura, tra cui si annoverano i musei, appartenenti ad enti pubblici, quali soggetti erogatori di un pubblico servizio.

#### **4.1. I servizi museali come servizi pubblici essenziali nel quadro della disciplina del servizio pubblico**

Il servizio di fruizione museale può essere qualificato come un «servizio culturale», ove si consideri il museo come soggetto in grado di veicolare la diffusione di conoscenza.

Tuttavia, prendendo a riferimento la normativa nazionale, nel Codice non si individua alcuna dizione del genere in favore dei musei, siano essi di appartenenza pubblica o privata. Non si considerano i 'servizi della cultura' in quanto tali, ma si provvede unicamente a definire le modalità di gestione dei «servizi di assistenza culturale e di ospitalità per pubblico» all'interno dei medesimi (articolo 117).

La pretermissione della dimensione di 'servizio' all'interno della norma primaria deriva, evidentemente, dall'impostazione propria del settore in questione, a lungo orientata a privilegiare la disciplina relativa ai beni, piuttosto che quella inerente alle

attività<sup>49</sup>. Con l'emergere, però, dei profili di valorizzazione e dell'alta attenzione dimostrata nei confronti dell'ampliamento delle categorie di fruitori che si avvicinano al patrimonio culturale, si è aperta la strada al concetto di «servizio culturale» - nel quale rientra a pieno titolo quello di fruizione museale - quale servizio pubblico<sup>50</sup>. Nella misura in cui nel novero dei «servizi culturali» rientrano pur sempre attività in grado di rispondere a bisogni generalizzati dei cittadini, connessi all'esercizio del fondamentale 'diritto alla cultura', così come individuabile tra i significati di cui all'articolo 9 della Costituzione<sup>51</sup>.

Nella categoria di quelli che vengono classificati come «servizi culturali» rientrano attività di natura eterogenea riconducibili a quelle di valorizzazione, sia da un punto di vista funzionale in senso stretto, che in ottica di servizi. In questo senso, sono state date varie letture circa la natura degli stessi, nell'intenzione di poterne individuare delle modalità di gestione condivise ed unitarie, secondo i canoni della disciplina del servizio pubblico.

Da un punto di vista sistematico, due sono le impostazioni assunte dalla dottrina e dalla giurisprudenza nel categorizzare tale genere di servizi.

Una prima visione è quella che li colloca nel novero dei servizi pubblici di natura non economica, in virtù di due presupposti: da un lato, il riferimento è al dato letterale normativo di cui all'articolo 113-bis TUEL, che vede espressamente annoverati i «servizi culturali e del tempo libero» tra quelle prestazioni prive di rilevanza economica ed eventualmente erogabili in via diretta da parte dell'ente

---

<sup>49</sup> Cfr. cap. I e II. Realtà che è stata sottolineata da AINIS M., FIORILLO M., *I beni culturali*, in *Trattato di diritto amministrativo*, diretto da S. Cassese, Parte Speciale, vol. II, Milano, 2003, 1479 ss.

<sup>50</sup> Per un approfondimento in generale sulla materia dei servizi pubblici, si rimanda a NAPOLITANO G., *Servizi pubblici e rapporti d'utenza*, Bologna, Il Mulino, 2001; CLARICH M., *Servizio pubblico e servizio universale: evoluzione normativa e profili ricostruttivi*, in *Dir. pubb.*, 1998, 26 ss.; CAIA G., *La disciplina dei servizi pubblici*, in L. Mazzaroli, G. Pericu, A. Romano, F. Roversi Monaco, F.G. Scoca (a cura di), *Diritto amministrativo*, Bologna, 1998, 181 ss.; RANGONE N., *I servizi pubblici*, Bologna, 1999; VILLATA R., *Pubblici servizi*, Milano, 2006; SORACE D., *I servizi pubblici*, in *Amministrare*, 2001, 385 ss.; MERUSI F., *La nuova disciplina dei servizi pubblici*, in *Associazione italiana dei professori di diritto amministrativo, Annuario 2001*, Milano, 2001, 60 ss.; PERFETTI L.R., *Contributo di una teoria dei pubblici servizi*, Padova, 2001. Sul tema dei c.d. servizi aggiuntivi, oggi «servizi per il pubblico» si v. PIPERATA G., *Natura e funzione dei servizi aggiuntivi nei luoghi della cultura (nota a margine dell'ordinanza 27 maggio 2009, n. 12252 della Suprema Corte)*, in *Aedon*, 1/2010; ID., *Servizi per il pubblico e sponsorizzazioni dei beni culturali: gli artt. 117 e 120*, in *Aedon*, 3/2008; ID., *La nuova disciplina dei servizi aggiuntivi nei musei statali*, in *Aedon* 2/2008; FOÀ S., *Art. 117*, in M. Cammelli (a cura di), *La nuova disciplina dei beni culturali e ambientali*, Bologna, 2007

<sup>51</sup> Cfr. Cap. I, par. 1.

locale<sup>52</sup>; dall'altro, la giurisprudenza amministrativa antecedente alle modifiche introdotte dal primo correttivo al Codice – incidenti sui profili gestionali, in grado di aprire al mercato concorrenziale la gestione di detti servizi – affermava che quelli inerenti ai beni culturali siano «privi di rilevanza economica in ragione della specificità della materia e del fatto che per i servizi (pubblici) culturali non esiste un mercato concorrenziale»<sup>53</sup>.

Un più recente approccio, fondato anche sulle modifiche successivamente introdotte nella disciplina del Codice, inerente alle forme di gestione dei servizi culturali (d.lgs. 156/2006)<sup>54</sup>, ravvisa il carattere economico degli stessi, in particolare delle attività di valorizzazione e promozione dei beni culturali, «dal momento che per essi esiste almeno potenzialmente una redditività e, conseguentemente, una competizione sul libero mercato indipendentemente da forme di finanziamento pubblico delle attività che li caratterizzano. In tale prospettiva i servizi in questione dovrebbero essere assoggettati al principio della libera concorrenza»<sup>55</sup>.

A prescindere dalla sua natura, in ogni caso, il servizio reso dalle istituzioni museali pubbliche, in termini fruizione, in particolare di accesso ai propri locali,

---

<sup>52</sup> Si fa riferimento in merito alla normativa in materia di enti locali dal momento che, siano esse attività funzionali alla gestione dei beni o di puro servizio, rientrano comunque negli obiettivi di valorizzazione, che come è noto è affidata, nel riparto delle competenze, ai sensi dell'art. 117, co. 2 Cost., alle autonomie locali, salvo la possibilità per lo Stato di dettare norme generali e di principio. Sulle posizioni relative alla classificazione dei servizi culturali come servizi a rilevanza non economica e le interazioni con la disciplina dei servizi pubblici locali a fronte della giurisprudenza costituzionale, si v. SCIULLO G., *Gestione dei servizi culturali e governo locale dopo la pronuncia 272 del 2004 della Corte costituzionale*, in *Aedon*, 3/2004.

<sup>53</sup> MICHIARA P., *Sulla nozione di valorizzazione dei beni culturali*, in *Aedon*, 1/2007, dove viene ripercorsa anche l'evoluzione del dibattito circa la natura economica o non-economica dei servizi afferenti al settore. La sentenza a cui si fa riferimento è T.A.R. Lazio, Roma, sez. II, n. 11471/2005.

<sup>54</sup> Il riferimento è alla novella apportata al Codice dal d.lgs. 156/2006 che ha modificato l'art. 115, ampliando il ruolo dei soggetti privati che, attraverso forme di partenariato pubblico-privato, possono essere coinvolti nello svolgimento di attività di valorizzazione del patrimonio culturale. Sulle valutazioni circa l'economicità dei servizi culturali, nell'ambito delle previsioni del Codice, si v. BARBATI C., *Art. 115*, in M. Cammelli (a cura di), *Il codice dei beni culturali e del paesaggio*, op. cit. Per una disamina del rapporto tra pubblico e privato nella gestione delle attività di valorizzazione dei beni culturali dopo il d.lgs. del 2006, si v. RINALDI P.G., *Pubblico e privato nella gestione dei servizi di valorizzazione dei beni culturali dopo il d.lgs. n. 156/2006. Una rilettura critica*, in Degrassi L. (a cura di), *Cultura e istituzioni. La valorizzazione dei beni culturali negli ordinamenti giuridici*, 203 ss.; CASINI L., *La valorizzazione dei beni culturali dopo il d.lg. n. 156/2006*, in *Gior. dir. amm.*, 2006, 10, 1072 ss.

<sup>55</sup> MICHIARA P., *Sulla nozione di valorizzazione dei beni culturali*, cit., 2. Il riferimento è in questo caso alla sentenza T.A.R. Lazio, Roma, sez. II, n. 7373/2006.



deve essere garantito, già in quanto declinazione del più ampio ‘diritto alla cultura’, quale primario diritto della persona costituzionalmente tutelato.

Simili conclusioni, benché non statuite espressamente, possono essere desunte dalla qualifica di «servizio pubblico essenziale», di recente assegnata al servizio di fruizione museale, a seguito delle modifiche apportate alla legge sul diritto allo sciopero in tale ambito (l. 146/1990). Secondo la normativa citata, sono considerati servizi pubblici essenziali quelli volti a garantire il godimento dei diritti fondamentali della persona costituzionalmente garantiti, «indipendentemente dalla natura giuridica del rapporto di lavoro, anche se svolti in regime di concessione o mediante convenzione»<sup>56</sup>. Più precisamente, «allo scopo di contemperare l'esercizio del diritto di sciopero con il godimento dei diritti della persona, costituzionalmente tutelati», nonché «per assicurare l'effettività, nel loro contenuto essenziale, dei diritti medesimi, in particolare nei [...] servizi [ivi indicati] e limitatamente all'insieme delle prestazioni individuate come indispensabili ai sensi dell'articolo 2» della citata legge, la medesima dispone che tra i servizi e le «indispensabili» prestazioni annoverati rientri anche «l'apertura al pubblico regolamentata di musei e altri istituti della cultura, di cui all'articolo 101, comma 3, del codice dei beni culturali e del paesaggio»<sup>57</sup>.

Del resto, induce a muovere in tal senso la stessa riconduzione delle attività di tutela, fruizione e valorizzazione del patrimonio culturale ai livelli essenziali delle prestazioni, espressamente dichiarata nel testo di legge emanato a modifica della citata legge in materia di sciopero<sup>58</sup>.

---

<sup>56</sup> Cfr. art. 1, l. 12 giugno 1990, n. 146. Sul tema si v. ZOLI C., *La fruizione dei beni culturali quale servizio pubblico essenziale: il decreto legge 20 settembre 2015, n. 146 in tema di sciopero*, in *Aedon*, 3/2015; PIPERATA G., *Sciopero e musei: una prima lettura del d.l. n. 146/2015*, in *Aedon* 3/2015.

<sup>57</sup> Art. 2, l. 146/1990, così come modificato dal d.l. 20 settembre 2015, n. 146.

<sup>58</sup> Cfr. art. 1, d.l. 146/2015.

## 4.2. La natura e il ruolo dei servizi per il pubblico nella vita del museo

Il servizio culturale espletato dal museo è rappresentato dalla messa a disposizione del patrimonio che lo stesso conserva al più ampio possibile numero di fruitori. La fruizione investe tutto il ciclo delle attività che caratterizzano la vita del museo: dalla tutela delle collezioni, preordinata all'esposizione delle stesse; alla accessibilità e comunicazione del 'messaggio culturale' del museo verso un pubblico ampio di visitatori, nazionali e internazionali, temperando le ragioni della valorizzazione con quelle della tutela.

Tutto ciò è servizio pubblico culturale. Nondimeno, già da tempo, al museo è richiesto uno sforzo in più, cioè quello di prestare servizi 'ulteriori' rispetto a quelli direttamente riconducibili agli obblighi di servizio pubblico. Si tratta di quelli che sono definiti dalla legge come «servizi per il pubblico» - o, secondo una precedente dizione, «servizi aggiuntivi» - quali quelli deputati all'accoglienza dei visitatori all'interno del museo, predisposti in base al raggiungimento di obiettivi volti ad aumentare il gradimento nella visita.

Secondo un'impostazione ormai superata - ma tangibile anche nella denominazione precedente di «servizi aggiuntivi» - dette attività di servizio erano da considerarsi come non necessarie all'interno della struttura museale. Una logica, quest'ultima, derivante dalla preminenza di un modello gestionale teso a dare maggiore rilevanza ai profili di tutela e conservazione delle collezioni, piuttosto che all'esperienza del visitatore durante la sua permanenza nel museo.

La prospettiva cambia con l'affermazione sempre più marcata delle dinamiche di valorizzazione nel settore, oltre che all'indomani della presenza sempre più comune di determinati tipi di servizi all'interno o in zone attigue agli edifici del museo. Data la prassi generalizzata a livello globale, il visitatore si aspetta di poter contare su una zona di accoglienza, di ristoro, di un bookshop.

Da un punto di vista giuridico, anche i profili finora riportati attengono all'ampia nozione di «fruizione». Infatti, secondo la dottrina, possono essere individuate almeno due diverse accezioni del termine: da un lato, si concepisce la «fruizione» come pubblico servizio, nei termini precedentemente riportati; dall'altro, la stessa

può essere intesa come «fruizione individuale» in tutti quei casi in cui l'uso del bene in questione sia consentito anche ad un singolo richiedente, purché per finalità compatibili con la destinazione culturale del medesimo<sup>59</sup>.

Il tema della fruizione, più in generale, dunque, è stato considerato idoneo a realizzare, allo stesso tempo, due differenti obiettivi: contribuire ad abbattere le disuguaglianze culturali, in virtù del suo potenziale di promozione; a rispondere ad esigenze economiche del settore culturale, a fronte della scarsità di risorse che lo contraddistingue<sup>60</sup>.

Alla prima finalità sono connesse le misure e le iniziative finora ricordate; mentre al profilo economico attiene la tematica dei servizi per il pubblico. Area nella quale, peraltro, come è noto, sono stati sperimentati gli effetti della relazione pubblico-privato nel settore della gestione dei beni e delle attività culturali<sup>61</sup>.

In particolare, è opportuno evidenziare come le prestazioni riconducibili a tale genere di servizi siano in grado di realizzare due importanti effetti sul piano della lettura delle attività di valorizzazione in chiave economica.

In primo luogo, i servizi per il pubblico hanno rappresentato il primo strumento idoneo a realizzare un dialogo tra dimensione pubblica e privata nel campo dei beni culturali. In tale contesto il contributo del privato viene impiegato, generalmente,

---

<sup>59</sup> Cfr. CASINI L., *Valorizzazione e gestione*, in AAVV, *Diritto del patrimonio culturale*, op. cit., 214 ss. Sulla fruizione museale, quanto ai profili di gestione, si rimanda a CARMOSINO C., *Le modalità e i luoghi della fruizione*, in L. Casini (a cura di), *La globalizzazione dei beni culturali*, Bologna, Il Mulino, 2010, 197 ss.

<sup>60</sup> FOURTEAU C., *Beni culturali e accesso alla cultura: un doppio approccio*, in *Economia della cultura*, 2006, 148.

<sup>61</sup> L'introduzione dei «servizi aggiuntivi», oggi servizi per il pubblico, è avvenuta ad opera della c.d. legge Ronchey (l. 4/1993), la quale si riferiva ad una serie di servizi, da offrire al pubblico a pagamento, tra i quali: il servizio editoriale e di vendita riguardante le riproduzioni di beni culturali e la realizzazione di cataloghi ed altro materiale informativo; i servizi riguardanti i beni librari e archivistici per la fornitura di riproduzioni e il recapito nell'ambito del prestito bibliotecario; i servizi di caffetteria, di ristorazione, di guardaroba e di vendita di altri beni correlati all'informazione museale (articolo 117 Cod.). Il Testo Unico del 1999 cambierà la definizione dell'istituto, optando per l'espressione «servizi di assistenza culturale e di ospitalità», oltre che il novero delle attività in essi ricompresi, che subisce un allargamento tale da includere nuove tipologie di servizi. Da ultimo, nel 2008 viene modificata ancora una volta la definizione dell'istituto nella dizione attuale di «servizi per il pubblico». Sulle evoluzioni della disciplina dei servizi aggiuntivi, si v. G. PIPERATA, *La nuova disciplina dei servizi aggiuntivi dei musei statali*, cit.; FOÀ S., *Art. 117*, in M. Cammelli (a cura di), *La nuova disciplina dei beni culturali e ambientali*, op. cit.; VITALE C., *La fruizione dei beni culturali tra ordinamento internazionale ed europeo*, in *La globalizzazione dei beni culturali*, op. cit., 171 ss.; *Linee guida per la gestione innovativa dei beni culturali. Vademecum*, Ministero per i Beni e le attività culturali, Roma, Gangemi editore, 2008.

per il tramite della stipula di un contratto di servizio con la relativa istituzione – o in via congiunta e integrata, anche con altre amministrazioni o soggetti a cui i beni pertengono – mediante il quale è determinato il contenuto del progetto di gestione delle attività descritte all'articolo 117 Cod.; i relativi tempi di attuazione; i livelli qualitativi da assicurare con riferimento alle medesime, nonché le professionalità degli addetti, nelle forme e nei limiti di cui all'articolo 115 del Codice<sup>62</sup>.

I canoni di concessione dei servizi sono poi versati ai soggetti pubblici cui gli istituti, i luoghi o i singoli beni, appartengono o sono in consegna (articolo 110 Cod.). Peraltro, le attività svolte dai privati concessionari, nei termini indicati, si dimostrano indispensabili per sostenere il finanziamento delle iniziative di tutela, in quanto i proventi derivanti dalla vendita dei biglietti d'ingresso agli istituti ed ai luoghi appartenenti o in consegna allo Stato sono destinati alla realizzazione di interventi di messa in sicurezza, di conservazione, di funzionamento, di valorizzazione dei medesimi, oltre che all'espropriazione e all'acquisto di beni culturali, anche mediante l'esercizio del diritto di prelazione (articolo 110, co. 3 Cod.).

In secondo luogo, si dimostrano uno dei mezzi maggiormente operativi nel tempo per la produzione di valore aggiunto, di natura economica, nel campo museale. Di qui le considerazioni dottrinali circa la «non univocità» dei fini delle istituzioni di gestione del patrimonio. Non solo per l'estrema varietà di situazioni e condizioni operative che le caratterizzano», ma anche per la «sostanziale multidimensionalità del valore generato da tali istituzioni che – per ovvie ragioni di redditività – non rispondono in modo esclusivo né alle istanze di 'azionisti' e investitori, quindi ai vincoli imposti ad una produzione di valore economico finanziario, né – per ragioni di limiti alle risorse pubbliche – alle sole istanze pubblicistiche (relative alla qualità della cittadinanza). Rispondono, piuttosto, alla somma di richieste provenienti da una molteplicità di portatori di interesse che sono simultaneamente di natura pubblica (enti pubblici in rappresentanza degli interessi dei cittadini), di natura privata (visitatori), di natura scientifica e professionale (esperti e critici). Tali istanze possono anche determinare la presenza

---

<sup>62</sup> Cfr. art. 117, co. 4, d.lgs. 42/2004.

di valutazioni economiche dei risultati ottenuti (per esempio gli indotti generati dalle risorse impiegate nelle istituzioni di gestione), ma certamente impongono anche valutazioni di carattere qualitativo, culturale, scientifico, identitario»; ciò significa che, per natura, dette istituzioni museali risultano «'ibride', portatrici di logiche simultaneamente pubblicistiche e privatistiche e che ogni determinazione preventiva e regolativa delle condizioni di tale ibridazione rischia di forzare le condizioni effettive di negoziazione e quindi contrastare la distribuzione più efficiente delle risorse»<sup>63</sup>.

Per queste ragioni, un'impostazione maggiormente legata a logiche di razionalità e di responsabilità, tali da rendere il museo in grado di sostenere se stesso, pare la soluzione più idonea per permettere che l'operatività degli effetti che dal servizio di fruizione museale possano discendere, siano essi diretti o indiretti, e di intercettare al massimo le loro potenzialità, quali valido sostegno per uno sviluppo, anche in chiave economica e non solo culturale, dei territori in cui le istituzioni museali sono contestualizzate.

---

<sup>63</sup> BAIA CURIONI S., FORTI L., *Note sull'esperienza delle concessioni per la gestione del patrimonio culturale in Italia*, op. cit.

## 5. I compiti del museo contemporaneo tra conservazione, ricerca e comunicazione

In generale, l'obiettivo concreto che ogni istituto museale è teso a raggiungere, mediante l'adozione di un modello di gestione ponderata, è quello di assicurare la reale fruizione delle collezioni ivi conservate ed esposte. In altri termini, quello di conferire utilità pubblica ai beni culturali di cui è custode. Pertanto, La 'missione' del museo è quella di contribuire non solo a preservare e trasmettere il patrimonio culturale di cui è depositario, ma anche ad interpretarlo e diffonderne il messaggio, in quanto mezzo efficace di trasmissione e di comunicazione culturale. Detti compiti rappresentano il minimo comune denominatore di istituzioni di tal genere, senza distinzioni né di dimensione, né di particolare tipologia museale.

Un paradigma questo proprio non solo della cultura europea in ambito museale, ma condiviso anche oltreoceano, come si osserva nel *Museum Manifesto*, pubblicato all'inizio degli anni Settanta dall'*American Association of Museums* (AAM)<sup>64</sup>. È proprio in esso che vengono identificate le funzioni fondamentali del museo, riconducibili a quattro: raccolta, conservazione, interpretazione ed esposizione al pubblico.

Successivamente, dalle quattro funzioni ne sono state enucleate tre, mediante l'accorpamento della funzione di raccolta a quella di conservazione, in quanto afferenti alla stessa area e attraverso la sintesi dei compiti di l'interpretazione e di esposizione al pubblico nella più ampia e comprensiva idea di «comunicazione»<sup>65</sup>.

Alle realtà operative del museo finora descritte, si aggiunge poi la finalità educativa da riconoscere in capo allo stesso quale obiettivo fondamentale da perseguire nella realizzazione delle proprie attività. In altri termini, mediante il riconoscimento del compito educativo in capo al museo, viene esaltato «il ruolo di trasmissione dei significati simbolici e degli oggetti che il museo contiene e che lo lega indissolubilmente all'azione politica che si sviluppa all'interno della società. È

---

<sup>64</sup> Si tratta di Joseph V. Noble, *Museum Manifesto* (1970), riportato da FALLETTI V., MAGGI M., *I musei*, Bologna, Il Mulino, 2012, 156 ss.

<sup>65</sup> Secondo una visione promossa dall'olandese Peter Van Mensh, come ricordato da WEIL S.E., *Rethinking The Museum: An Emerging New Paradigm*, in Id., *Rethinking the Museum and Other Meditations*, Washington, D.C., Smithsonian Institution Press, 1990, come riportato da FALLETTI V., MAGGI M., *I musei*, op. cit., 157.

così che il museo può diventare, di volta in volta, secondo il regime organizzativo della società che lo usa, [...] mediatore di tensioni sociali»<sup>66</sup>.

Nell'ambito dell'analisi, si tenterà di declinare i compiti finora ricordati in attività concrete, quotidianamente svolte dal museo e che concorrono a qualificare la sua 'vita interna' secondo i canoni descritti.

In particolare, in primo luogo, si osserverà il regime di tutela delle collezioni, le connesse strategie di acquisto e politiche di circolazione delle opere, queste ultime con peculiare riferimento ai casi in cui all'istituto museale è riconosciuta la possibilità di disporre, effettivamente, delle collezioni che conserva, con tutti i rischi connessi alla fattispecie concreta. Paradigmatico è il caso, ad esempio, del Regno Unito dove l'assenza di una nozione di «bene culturale» - tipica degli ordinamenti anglosassoni - rimuove quei limiti dispositivi gravanti sulle opere, invece esistenti in altri ordinamenti in cui il valore culturale dell'oggetto e la sua appartenenza alla Nazione deve essere, in ogni caso, preservato<sup>67</sup>.

In secondo luogo, si darà conto della rilevanza delle attività di studio e di ricerca per i compiti di conservazione e promozione culturale, evidenziando così la necessità per la quale il museo non può non essere dotato di poteri e di funzioni atte ad espletare detti compiti in via autonoma. Una problematica che si è posta soprattutto nei casi in cui proprio la mancanza di autonomia giuridica in favore degli istituti museali ha rappresentato un limite allo sviluppo dell'attività scientifica interna della struttura considerata<sup>68</sup>.

In terzo luogo, si valuterà il rapporto tra il museo ed il suo pubblico, dando valore e contenuto alla nozione di «comunicazione» e alle modalità attraverso le quali il museo effettivamente 'comunica', non soltanto misurando il suo livello di dialogo dal numero di visitatori che è in grado di attrarre, ma soprattutto attraverso le iniziative di cui si fa propulsore, unitamente al grado di coinvolgimento e fidelizzazione che riesce a generare nei confronti della collettività di riferimento<sup>69</sup>.

Da ultimo, si caleranno dette attività, in concreto, nel profilo di organizzazione e gestione che caratterizza l'istruzione museale. In altri termini, si assoceranno i

---

<sup>66</sup> PINNA G., *Il controllo politico e sociale dei musei*, in *Nuova Museologia*, 2/2000, 36.

<sup>67</sup> Cfr. par. 5.1.

<sup>68</sup> Cfr. par. 5.2.

<sup>69</sup> Cfr. par. 5.3.

compiti alle strutture, cercando di decifrare quali siano le linee operative attraverso cui, di fatto, il museo attualizza la sua missione e i profili di responsabilità (*accountability*) relativamente connessi. Nel far ciò, con riferimento al contesto nazionale e in prospettiva spiccatamente pubblicistica, oggetto di indagine saranno, in particolare, i musei statali dotati di autonomia speciale. Ciò in quanto i connotati tipici della struttura e dell'assetto gestionale interno del museo-soggetto - riconducibili essenzialmente al modello del museo-azienda - ad oggi, possono essere riscontrati, più o meno facilmente, solo in tale contesto. Inoltre, i musei statali autonomi risultano, per questo, anche gli unici in grado di poter essere accostati, in ottica comparata, alle istituzioni pubbliche operanti nel settore in altri contesti nazionali<sup>70</sup>.

### **5.1. La gestione e la tutela delle collezioni**

La cura delle collezioni rappresenta il principale elemento identificativo delle istituzioni museali in quanto rappresenta l'atto di 'cura' del patrimonio loro affidato, la ragione fondativa delle strutture in esame. La valenza prioritaria della tutela degli oggetti conservati emerge ed è chiara anche nella denominazione del soggetto che maggiormente ha rappresentato l'essenza tradizionale del museo: il curatore, quale guardiano e gestore di un insieme eterogeneo di beni dall'alto valore culturale<sup>71</sup>.

Nonostante la staticità tradizionalmente associata ad essa e l'immobilismo che ne ha caratterizzato il tratto, nella visione contemporanea, l'attività di tutela e cura delle collezioni è intesa in senso attivo. Inoltre, è considerata non scindibile da quella di promozione dei beni che compongono le medesime, così come le funzioni

---

<sup>70</sup> Cfr. par. 5.4.

<sup>71</sup> Sulla figura del curatore, per un confronto con quella del *registrar*, si v. GENOWAYS H.H., IRELAND L.M., CATLIN-LEGUTKO C., *Museum Administration 2.0*, Russell Lewis, Chicago, 2017; mentre per il ruolo del curatore nella società culturale contemporanea, si v. BALZER D., *Curatori d'assalto. L'irrefrenabile impulso alla curatela nel mondo dell'arte e in tutto il resto*, Johan&Levi, Milano, 2016.



di tutela e di valorizzazione non possono essere nettamente ripartite, contribuendo l'una alla realizzazione dei compiti dell'altra<sup>72</sup>.

Va tuttavia dato conto che, a seconda dell'ordinamento giuridico e delle relative previsioni in materia di patrimonio culturale vigenti, la concezione di cura e tutela delle collezioni assume tratti diversi.

Infatti, nello studio dei modelli di funzionamento dei musei anglosassoni, in particolare di quelli inglesi, osservando gli statuti interni e le voci relative alle attività di «curating and collecting», si nota come l'attività diretta ad infoltire il ventaglio di beni facenti parte del patrimonio originario del museo e quella di regolamentazione degli atti di disposizione su di essi rappresentino il nucleo della gestione dell'istituzione<sup>73</sup>.

Al contrario, nell'ambito degli ordinamenti che vedono nel valore culturale del bene un connotato intrinseco di pubblicità, la funzione di tutela e cura viene declinata in maniera differente. È questo il caso dell'Italia dove il bene culturale è bene intrinsecamente pubblico in quanto bene di fruizione<sup>74</sup>. Inoltre, ove appartenente a soggetti pubblici, quest'ultimo – le raccolte dei musei, più precisamente – entra a far parte della categoria dei beni demaniali ed è quindi sottoposto a tutte le relative previsioni (inalienabilità, incommerciabilità, etc.), che ne limitano la portata dispositiva in capo al titolare.

Una previsione attenuata rispetto a quella nazionale si rinviene nel contesto francese, dove il bene culturale in proprietà pubblica è sì bene demaniale e, al pari di quanto accade nel nostro ordinamento, è soggetto ai medesimi limiti in tema di disposizione<sup>75</sup>. Tuttavia, l'assenza in Francia di una dottrina riconducibile propriamente a quella del «bene culturale», tempera i vincoli gravanti sui beni e lascia maggiori spazi agli operatori del settore.

Nell'affrontare il tema di gestione e tutela delle collezioni in chiave comparata, si cercherà di porre l'attenzione, più che sulle modalità attraverso le quali queste attività vengono condotte, sulle questioni problematiche che, nelle esperienze

---

<sup>72</sup> Cfr. cap. I, par. 3.1.

<sup>73</sup> Cfr. gli statuti del *British Museum*, della *National Gallery* e della TATE, disponibili su [www.legislation.gov.uk](http://www.legislation.gov.uk).

<sup>74</sup> GIANNINI M.S., *I beni culturali*, op. cit.

<sup>75</sup> Cfr. AUBY J.-F., *Le droit public de la culture*, Berger Levrault, 2016, 261 ss.

considerate, sono emerse in relazione al quadro giuridico vigente nei singoli contesti.

### **5.1.1. Vantaggi e limiti delle disposizioni in alienazione con riferimento alle collezioni dei musei nazionali secondo il modello anglosassone**

Si è già avuto modo di ricordare come, secondo l'impostazione dell'ordinamento britannico, le istituzioni museali abbiano, in via generale, forma giuridica di natura privatistica. Tuttavia, assumono la qualifica di «national museums» tutti quei musei che, per rilevante interesse nazionale, ricevono finanziamenti dal governo centrale e sono regolati da statuti approvati con legge dello Stato<sup>76</sup>.

In quanto tali, come anticipato, i musei nazionali nel Regno Unito hanno natura di *Non Departmental Public Bodies* (NDPBs), operando in rapporto con il *Department for Digital, Culture Media and Sport* (DCMS) secondo canoni di autonomia, e forma giuridica di *public trust*<sup>77</sup>.

Con riferimento al loro patrimonio, si è detto, generalmente si tratta di attribuzioni che derivano da lasciti privati finalizzati alla messa a disposizione del bene in generico favore della collettività (c.d. *gift to the nation*). È questo del resto lo spirito del *trust* secondo l'ordinamento inglese, cioè quello di gestire e mantenere un insieme di beni nell'ottica di realizzare lo scopo di liberalità, fondativo del medesimo. In tal senso, il vincolo pattizio creato con la disposizione del *settlor* limita la capacità del *trustee* di poter gestire i beni assegnatigli in via discrezionale.

Le caratteristiche tipiche dei musei nazionali inglesi, così come ricordate, emergono soprattutto nell'ambito della disciplina dei prestiti e delle alienazioni.

---

<sup>76</sup> Cfr. cap. II, par. 3 e par. 3.1.2.

<sup>77</sup> Cfr. cap. II, par. 3.2. Sulle caratteristiche dei NDPBs nel quadro dell'amministrazione statale britannica, si v. CRAIG. P., *Administrative Law*, London, Sweet&Maxwell, 2016, 75 ss. Sulla disciplina del trust nel Regno Unito ed in particolare per quella relativa alle varie forme che cadono sotto la denominazione di «public trust», si v., MOFFAT G., *Trust Law*, Cambridge University Press, 2009, 267 ss.

Il museo pubblico – così come quello privato – ha la facoltà di ‘dismettere’ (*deaccession*) ed alienare (*disposition*) beni appartenenti alle proprie collezioni. Detto potere però, al contrario di quanto previsto per i musei di appartenenza privata, è limitato dalla destinazione degli stessi al *public benefit*.

Ciò implica che, in genere, il potere di disposizione (*disposal*) sugli stessi sia diversamente declinato a seconda che l’atto di disposizione (vendita o donazione) sia effettuato nei confronti di un altro museo nazionale, oppure comporti la fuoriuscita definitiva del bene dal novero di quelli destinati al godimento pubblico. Infatti, nel caso in cui il trasferimento sia diretto nei confronti di un museo di pari qualifica (*national museum*), si ha piena libertà nell’atto di disposizione dei medesimi – e dei relativi documenti – sia per finalità di vendita, sia di donazione, sia di scambio<sup>78</sup>.

Laddove, invece, il trasferimento veda come destinatario un museo non rientrante nel novero di quelli nazionali, la disciplina applicabile dipende dalla singola normativa in questione: ogni museo ha la possibilità di stabilire limiti più o meno stringenti agli atti di disposizione, che possono variare dal completo divieto di atti di alienazione nei confronti di terzi, alla possibilità di disporre su di essi, benché in maniera molto limitata<sup>79</sup>.

Spesso però le previsioni statutarie non vengono specificate e dal momento che il concetto di *public benefit* risulta sfuggente in un ordinamento nel quale la tutela dell’interesse pubblico non è codificata, né vincolata al rispetto delle norme per l’esercizio del potere, il rischio di incorrere in decisioni al limite dell’arbitrarietà da parte del *board of trustees* è abbastanza elevata.

Ecco anche perché spesso la maggiore preoccupazione in tema di tutela, negli ordinamenti di stampo anglosassone, ai quali appartiene quello britannico, è quella di prevedere, in ogni caso, dei parametri limite entro i quali poter costruire l’assetto di protezione e cura delle collezioni da parte di ciascun istituto museale, onde

---

<sup>78</sup> Cfr. *The British Museum Act* (1963), sec. 3; *Museums and Galleries Act* (1992), sec. 2.

<sup>79</sup> Per esempio, nel caso del *British Museum*, ai sensi di quanto previsto nel *British Museum Act* del 1963, così come modificato dal *Museums and Gallery Act* del 1992, i *trustees* possono alienare, prestare, trasferire i beni facenti parte del patrimonio del museo a terzi, solo se «in the opinion of the Trustees the object is unfit to be retained in the collections of the Museum and can be disposed of without detriment to the interest of students» (s. 5(1) e s. 8(3)).

evitare che la soglia minima richiesta non venga mai oltrepassata. A ciò si aggiunge la garanzia che le esigenze di mercato non condizionino l'attività di istituzioni nazionali, depauperandone il patrimonio, a discapito, *in primis*, della fruizione di beni dal valore culturale riconosciuto a livello nazionale e internazionale, da parte dell'universo dei visitatori<sup>80</sup>.

### **5.1.2. L'attività di cura e tutela delle raccolte museali nell'ambito dei vincoli sui «beni culturali» in titolarità pubblica**

Nel contesto dell'ordinamento nazionale, per tutela in rapporto alla materia del patrimonio culturale, si intende quel tipo di attività volta alla regolazione e all'intervento operativo nei confronti dei beni oggetto della stessa, declinata come funzione nei termini di cui all'articolo 3 del Codice dei beni culturali e del paesaggio<sup>81</sup>.

L'attività amministrativa di tutela è condotta al fine di individuare nella cosa il valore di «bene culturale» e, in ragione di ciò, di proteggerla attraverso appositi strumenti normativi, che implicano una indisponibilità totale o parziale del bene per il titolare dello stesso, a seconda che si tratti di soggetto pubblico o privato. Inoltre, la normativa di tutela soccorre alla predisposizione di ogni mezzo necessario per la corretta conservazione del bene, al fine di conservarne l'integrità materiale, così da poterne assicurare la fruizione alle future generazioni.

Una volta identificato il bene culturale, compito che secondo le competenze proprie dell'Amministrazione nazionale di settore spetta alla soprintendenza competente, l'interrogativo che si pone è come realizzare la protezione e la conservazione del medesimo, contemperando insieme alle esigenze di tutela, quelle di valorizzazione.

---

<sup>80</sup> In materia di processi decisionali all'interno dei *board* e dello staff dei musei contemporanei, si v. CHMELIK, SAMANTHA, *Museum operations: a handbook of tools, templates, and models*, Rowman & Littlefield Publishers, 2017. Sui problemi connessi alle attività di gestione, in particolare di alienazione e prestito, in ambito museale, si v. FLESSAS T., *The Ends of The Museum*, in *LSE Law, Society and Economic Working Papers*, 14/2013.

<sup>81</sup> Per una disamina della funzione di tutela nell'ambito della materia dei beni culturali, cfr. cap. I, par. 3.1.

La funzione di tutela, in quanto attività fondamentale e principale nella materia dei beni culturali, è rimessa, in via generale, allo Stato ed ai suoi apparati, che la esercitano mediante l'esercizio di poteri strumentali (vigilanza e ispezione)<sup>82</sup>; misure di protezione, che tendono a garantire il bene da interventi pregiudizievoli, che si esplicano soprattutto in divieti (di distruzione, di danneggiamento, di uso improprio, etc.) e in autorizzazioni (di rimozione, di demolizione, di spostamento, di smembramento, etc.)<sup>83</sup>; oltre che in misure di conservazione, prevenzione, manutenzione e restauro, con la finalità di salvaguardare il bene nella sua materialità rispetto a fattori naturali che possono danneggiarne l'integrità<sup>84</sup>.

Tutti gli obblighi derivanti dall'attuazione della funzione di tutela ricadono sullo Stato (nella persona del Ministero) qualora questi abbia la custodia diretta del bene. Altrimenti, allo stesso modo, spettano a coloro i quali detengano i beni in comodato o in deposito.

Per quel che riguarda, in particolare, i musei autonomi statali, in base a quanto emerge dall'esame di alcuni degli stessi, è rimesso al Direttore il compito di predisporre interventi di tutela sulle collezioni, secondo piani programmati di intervento, generalmente predisposti sulla base degli studi e delle rilevazioni effettuate dal Comitato scientifico, insediato all'interno di ciascuna istituzione<sup>85</sup>.

Nell'ordinamento italiano, ma allo stesso modo in quello francese, data la natura giuridica pubblica dei musei nazionali – ancorché, in quest'ultimo caso si tratti di enti autonomi – quella attuata in ambito di tutela è attività, comunque, qualificabile come attività amministrativa, limitata quindi non da clausole derivanti da accordi di natura negoziale, ma vincolata nel suo dispiegarsi al rispetto delle regole del procedimento amministrativo<sup>86</sup>.

---

<sup>82</sup> Artt. 18 e 19 Cod.

<sup>83</sup> Artt. 20-28 Cod.

<sup>84</sup> Artt. 29-44 Cod.

<sup>85</sup> Cfr. LOWRY G.D., *Essay. Cultural Property: a museum's director perspective*, in *International Journal of Cultural Property*, febbraio 2005, 438-445; MENG R., *Digging for Museum: A Discussion on the Public Role of Museums*, disponibile su academia.edu.

<sup>86</sup> Sulle articolazioni delle attività di tutela e la natura procedimentalizzata delle decisioni, si v. più ampiamente G. SCIULLO, *Tutela*, in Barbati C., Cammelli M., Casini L., Sciullo G. (a cura di), *Diritto del patrimonio culturale*, op. cit., 143 ss.; AINIS M., FIORILLO M., *I beni culturali*, in S. Cassese (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Milano, 2000, 1066 ss; ID., *L'ordinamento della cultura. Manuale di legislazione dei beni culturali*, III ed., Milano, Giuffrè, 2015.

## 5.2. L'importanza delle attività di studio e ricerca a fini espositivi e di apprendimento

Nell'affrontare il tema relativo alle funzioni di studio e ricerca riconosciute come parte integrante della 'missione' del museo contemporaneo, un ruolo centrale è occupato dall'esposizione degli oggetti e dei documenti delle collezioni museali.

Infatti, le modalità attraverso cui i beni sono accostati e messi in relazione tra loro, sia nell'occasione di una mostra temporanea, che nell'allestimento di un'esposizione permanente, rappresentano uno degli aspetti chiave a cui guardare nella gestione di un museo dal punto di vista sostanziale.

Ciò in ragione del fatto che la modalità espositiva o di presentazione delle opere rappresenta qualcosa di più di una mera tecnica o dell'organizzazione di uno spazio. L'atto dell'espone va a costruire l'identità stessa del museo e a dispiegare le potenzialità che il medesimo dimostra di avere nel diffondere conoscenza.

La classificazione degli oggetti, i modi attraverso cui proporli al pubblico sono in grado, inoltre, di accentuare, modificare, sminuire il messaggio che quel quadro, quella statua, quel reperto è potenzialmente in grado di trasmettere. In questo senso, è stato evidenziato che «a silver teaspoon made in the 18th century would be classified as 'Industrial Art' in Birmingham City Museum, 'Decorative Art' at Stoke on Trent, 'Silver' at the Victoria and Albert Museum, and 'Industry' at Kelham Island Museum in Sheffield. [In each case] the meaning and significance of the teaspoon [is] correspondingly modified»<sup>87</sup>.

Si può quindi affermare che il museo – o il sito archeologico, in quanto luogo della cultura al pari del primo – assume inevitabilmente un ruolo politico-sociale, oltre che etico, in particolar modo attraverso le modalità mediante le quali espone i beni in sua custodia.

Alla luce di ciò, si è parlato in termini di «'poetics' and 'politics' of display» per evidenziare come le decisioni attinenti all'area 'creativa' di un museo in realtà siano

---

<sup>87</sup> HOOPER-GREENHILL E., *Museums and The Shaping of Knowledge*, London, Routledge, 1992, 7.

in grado di incidere su una pluralità di ambiti, non solo quello proprio della conoscenza<sup>88</sup>.

Ecco perché appare fondamentale prevedere apposite strutture tecniche che si occupino - all'interno del museo stesso e interagendo con il contesto di riferimento - di portare avanti attività di studio e ricerca, dirette a rendere chiaro il 'dialogo' tra il museo ed il suo pubblico, oltre che a permettere ai beni in esposizione di trasmettere il proprio messaggio, o singoli diversi messaggi, nel modo più coerente e semplice possibile. Dal momento che è nella qualità della relazione che l'osservatore riesce ad instaurare con l'osservato che emerge il potenziale educativo di ciascuna istituzione museale.

Sotto questo profilo, i musei nazionali italiani hanno colmato parte della distanza che li separa dalle rispettive istituzioni operanti in altri Paesi. Come si avrà modo di osservare più approfonditamente in seguito<sup>89</sup>, infatti, la previsione espressa di aree funzionali – e relative professionalità – deputate allo svolgimento di attività di ricerca, studio e predisposizione al pubblico delle collezioni, oggi chiaramente individuate all'interno dello statuto giuridico del singolo museo, rappresenta un grande passo in avanti verso l'implementazione delle funzioni e dei compiti che il museo contemporaneo è chiamato a portare avanti.

Certo, si è ancora lontani dalla previsione di organizzazioni *ad hoc* all'interno del singolo museo, sulla specie di strutture complesse e settorializzate, deputate all'espletamento delle singole funzioni proprie dello stesso, come emerge, per esempio, dallo studio delle strutture interne degli *établissements publics* francesi o dai *departments* interni ai musei nazionali inglesi. Tuttavia, si ravvisano delle sperimentazioni in questo senso in Italia. Un caso è quello del Museo Egizio di Torino, dove è prevista un'apposita divisione interna alla struttura dell'istituto,

---

<sup>88</sup> Si tratta di argomenti trattati dal filone della *New Museology*, sui quali, nel dettaglio, si v. LIDCHI H., *The Poetics and Politics of exhibiting other cultures*, in S. Hall (a cura di), *Representation: Cultural Representations and Signifying Practices*, The Open University Press, 1997, 151 ss.; WEIL S.E., *Rethinking the museum: Historical and Contemporary Perspectives on the Paradigm Shift*, Altamira Press, 2004, 74-79; STAM D.C., *The informed muse: The Implications of the "new museology" for museum practice*, in G. Corsane (a cura di), *Heritage, Museums and Galleries: An Introductory Reader*, 2005, London, Routledge, 54-70.

<sup>89</sup> Cfr. par. 5.5.

destinata alla «Ricerca, Collezione e Didattica»<sup>90</sup>. Va però ricordato come il caso del Museo Egizio rappresenti un esempio piuttosto isolato di organizzazione museale «manageriale» all'interno del contesto ordinamentale nazionale, a cui fanno eco poche altre istituzioni, tra cui il MAXXI di Roma. La ragioni della mancata diffusione del modello fondazione sono state già oggetto di valutazione<sup>91</sup>, pertanto, in questa sede, quello che preme di più evidenziare è uno dei tanti profili di valore aggiunto che un simile modello organizzativo, effettivamente, potrebbe apportare al sistema museale e, in ottica più ampia, all'ordinamento della Cultura sul piano nazionale.

### **5.3. Il museo ed il suo pubblico: audience, visitatori e comunità**

Nel prendere in considerazione la funzione di comunicazione, va evidenziato come questa non debba intendersi come mera «attività di trasmissione di informazioni ed emozioni ai visitatori», ma come complesso di azioni in grado di proporre al pubblico «il punto di vista del museo stimolando quel confronto [...] capace di contribuire alla formazione del patrimonio culturale della comunità e della sua dimensione identitaria», in un'ottica di inclusione<sup>92</sup>.

Come si è osservato, il museo in origine vede come suo interlocutore un pubblico ristretto e selezionato, frutto dell'elitismo che ha contraddistinto per lungo tempo l'ambito culturale legato alla fruizione dei musei. Basti pensare alla tassa di ingresso in Italia o alle lettere di invito preliminari per l'accesso nel Regno Unito ed in Francia<sup>93</sup>.

Il cambiamento del ruolo e della posizione dell'istituzione museale nella società ha certo rimosso questo genere di barriere, promuovendo l'immagine del museo come un luogo aperto e di scambio culturale.

---

<sup>90</sup> Cfr. organigramma del Museo Egizio, disponibile su <https://api.museoegizio.it/wp-content/uploads/2018/11/Org-31102018-per-pubblicazione.pdf>.

<sup>91</sup> Cfr. cap. II, par. 3.1.3.

<sup>92</sup> FALLETTI V., MAGGI M., *I musei*, op. cit., 157.

<sup>93</sup> Per una ricostruzione in chiave storica delle evoluzioni, anche in tema di accesso ai musei in Europa, si v. POULOT D., *Patrimoine et musées*, Hachette, 2014; ID., *Musées et museologie*, Paris, La Découverte, 2005.



Nonostante ciò il dialogo tra il museo ed i suoi visitatori resta uno degli argomenti più controversi, soprattutto perché riguarda scelte rimesse ai singoli e solo limitatamente influenzabili da parte degli operatori del settore. È indubbio che esistano fattori in grado di incidere sugli orientamenti del pubblico nell'opzione tra 'frequentare' o 'non frequentare' un museo. Tuttavia, la precisa natura della scelta resta sfuggente e poco pre-determinabile<sup>94</sup>.

Le politiche in tema di accessibilità ai musei rappresentano il mezzo attraverso il quale operare in materia.

L'accesso gratuito ai musei nazionali inglesi, le iniziative delle domeniche gratuite e le «notti dei musei» nel contesto nazionale, l'istituzione dell'Anno europeo del patrimonio culturale, sono degli spunti<sup>95</sup>. L'obiettivo è quello di «make the culture more democratic and let the access to culture as much free as possible», lasciando che la stessa entri nella dimensione quotidiana dei cittadini: queste le parole di Lord Chris Smith, ex Ministro della Cultura britannico e promotore nel 2001 della politica di «access to national museums free to public» nel Regno Unito<sup>96</sup>.

In particolare, con riferimento al tema dell'accessibilità nei musei nazionali, in particolare, il tema della gratuità comporta numerosi sforzi in termini di sostentamento dei costi che gli stessi non sono più in grado di coprire autonomamente. In merito alla questione, paradigmatico è l'esempio inglese, rispetto al quale lo stesso promotore dell'iniziativa, Lord Smith, ha affermato che «National museums and galleries are the treasure houses of our history, art and science. They tell us a huge amount about who we are and there should be no barrier of income that makes it difficult for any citizen to walk in and experience this very important heritage. That is why I strongly wanted [...] free admission for all national museums and galleries. Some had managed to retain free admission but there were a lot that hadn't. It was a very proud moment when we finally achieved it. I had to persuade the prime minister and the chancellor of the exchequer to put up a bit of money for it. I had to persuade the museums to want to do it – most of

---

<sup>94</sup> Su tema, si veda lo studio di BROOK O., *International Comparisons of Public Engagement in Culture and Sport. DCMS and ESRC*, London, Department of Media Culture and Sport, 2011.

<sup>95</sup> Sulle politiche museali, più nel dettaglio, si v. par. 3.1.

<sup>96</sup> Nell'ambito dell'intervista da me condotta presso la *House of Lords*, in data 18 aprile 2018.

them did. I had to persuade the European Commission to agree to relax the VAT rules, so going free didn't immediately land the museums with a VAT bill. It took four years but eventually we got over all these hurdles. It is absolutely the top of my list of things I'm proud to have achieved while I was secretary of state»<sup>97</sup>.

Nonostante gli ingenti costi che la macchina statale del Regno Unito si è trovata a sostenere, contro i tentativi di riconsiderare la previsione di gratuità – pure perorati da larga parte delle forze politiche di recente – Lord Smith ha sostenuto che «museums are the NHS of the mind and soul. They are the places where, as a society, a community, a nation, we store our history, our memories, our knowledge, our science, the things of beauty we have created, the special objects we want to hand down from generation to generation. They are collections that have been built up over centuries by payment largely from the public purse»<sup>98</sup>.

Soprattutto perché, a suo avviso, l'idea del reintrodurre una qualche forma di pagamento per accedere ai musei nazionali – in particolare, come ipotizzato, nei confronti dei cittadini non britannici – implicherebbe più di una questione.

Dapprima, causerebbe un problema di natura «burocratica», nel senso che appesantirebbe di molto la procedura di controllo preordinata all'accesso nel museo (la visione dei documenti di identità per distinguere la cittadinanza, per esempio). Un secondo problema sarebbe generato dallo status riservato ai cittadini dell'Unione Europea: a questi andrebbe garantito un accesso «preferenziale», in virtù dei rapporti che legano il Regno Unito all'Unione, anche dopo *Brexit*. Da ciò discenderebbe però un terzo problema: il regime da prevedere per i cittadini degli Stati aderenti al *Commonwealth*. Per tutta la serie di ragioni indicate e che effettivamente costituiranno dei problemi concreti da risolvere, «I do hardly consider the possibility of reintroducing some certain charge to access to national museums. Especially since the free access project has been successfully and proudly embraced by our citizens and visitors from all over the world»<sup>99</sup>.

La tematica del rapporto con il pubblico coinvolge, dunque, un tema trasversale, come quello dell'accessibilità al museo e, indirettamente, al patrimonio culturale.

---

<sup>97</sup> Così anche nell'intervista rilasciata a *The Telegraph*, il 14 gennaio 2014.

<sup>98</sup> Così anche nell'intervista rilasciata a *The Guardian*, il 24 luglio 2015.

<sup>99</sup> Così Lord Smith durante l'intervista da me condotta il 18 aprile 2018.

Si definisce trasversale in quanto può essere declinato secondo molteplici dimensioni. Infatti, un luogo della cultura, un museo, deve essere fisicamente accessibile; deve poter essere fruibile da un punto di vista sensoriale e cognitivo; deve poter trasmettere informazioni intelleggibili per il più ampio pubblico possibile, anche attraverso l'uso del multilinguismo; deve essere economicamente accessibile; deve poter assicurare un certo livello di comunicazione digitale<sup>100</sup>.

In virtù degli obiettivi di valorizzazione e fruizione, riconosciuti anche dal testo costituzionale, può quindi affermarsi che il miglioramento delle condizioni di accessibilità, necessarie alla loro piena realizzazione, possa atteggiarsi a diritto del visitatore, oltre che a condizione imprescindibile per il museo contemporaneo.<sup>101</sup>

Con il termine «accessibilità», pertanto, non si intende semplicemente «accesso», ma anche partecipazione «al processo di identificazione, studio, interpretazione, protezione, conservazione e presentazione dell'eredità culturale e alla riflessione e al dibattito pubblico sulle opportunità e sulle sfide che l'eredità culturale rappresenta»<sup>102</sup>.

#### **5.4. L'assetto delle responsabilità e dei compiti nel governo del museo**

Le attività così come finora descritte sono poi declinate in termini di rispettivi compiti per il museo, in modo diverso a seconda del differente modello organizzativo adottato per la struttura di riferimento.

---

<sup>100</sup> Sui criteri di accessibilità nella visita al museo, si v. CETORELLI G., GUIDO M.R., *Il patrimonio culturale per tutti. Fruibilità, riconoscibilità, accessibilità*, in *Quaderni della valorizzazione*, 4/2017, disponibile su <http://musei.beniculturali.it/notizie/pubblicazioni/quaderni-della-valorizzazione-nuova-serie>; nonché il recente studio del Cambridge Museum of Archaeology and Anthropology, *Access Policy Statement* (2014), disponibile su <http://maa.cam.ac.uk/maa/wp-content/uploads/2012/10/MAA-Access-Policy-Statement.pdf>.

<sup>101</sup> Sul tema dell'accessibilità e della rilevanza del contesto in cui il museo è inserito per garantire i livelli di fruizione, si v. gli esiti della *General Conference dell'International Council of Museums (ICOM)* del 2013, dedicata al tema «Musei e paesaggi culturali», coinvolgente anche sul dibattito tra relazione tra patrimonio conservato nei musei e interazione dei pubblici.

<sup>102</sup> Cfr. Consiglio d'Europa (CETS n. 199), Faro, 27 ottobre 2005, art. 12 «Accesso all'eredità culturale e partecipazione democratica».

La necessità di circoscrivere, in particolare, l'area di analisi a dei soggetti impone, a livello nazionale, per le ragioni già più volte ricordate, un esame delle strutture museali statali dotate di autonomia speciale, anche e soprattutto per la rilevanza delle modifiche che hanno interessato il loro assetto interno, in favore di un più coerente funzionamento del medesimo.

Così come già ricordato<sup>103</sup>, la riforma che ha investito e dotato i musei nazionali statali di autonomia speciale è venuta ad incidere sui connotati interni delle stesse strutture e ha cambiato gli orientamenti del dialogo che queste possono intrattenere con gli altri interlocutori del settore, siano essi pubblici o privati. Inoltre, conseguentemente, al margine più o meno ampio di autonomia riconosciuto al museo, è stato assegnato un profilo di responsabilità (*accountability*) in capo a dette strutture, più o meno accentuato.

La responsabilizzazione delle istituzioni museali in termini di *accountability*, cioè di riferibilità delle scelte ai decisori in base ad obiettivi di gestione predeterminati e secondo standard condivisi, rappresenta uno dei nuclei essenziali della nuova visione del «museo-impresa» a cui il legislatore si è ispirato<sup>104</sup>.

È proprio in quest'ottica che emerge particolarmente la già citata dimensione votata alla 'imprenditorialità' del museo. Laddove il riferimento all'impresa non va inteso come una tensione verso logiche di profitto, ma come una «capacità, non sostituibile, di governo strategico ed operativo di istituzioni destinate a negoziare le loro risorse, la loro sostenibilità e il loro sviluppo su una molteplicità di tavoli che trasferiscono istanze potenzialmente contraddittorie»<sup>105</sup>. Ciò si riflette, in particolare, nell'assetto decisionale stabilito per il museo nazionale autonomo.

Con riferimento al profilo decisionale, quindi di 'governo' del museo, gli organi in grado di incidere sulla vita del medesimo, come soggetto autonomo, sono senz'altro il Direttore ed il Consiglio di amministrazione, così come emerge da

---

<sup>103</sup> Cfr. cap. II, par. 3 e 3.1.

<sup>104</sup> Sul tema del «museo-impresa», tra gli altri, si vedano i contributi di BARBATI C., *L'impresa museale: la prospettiva giuridica*, in *Aedon*, 1/2010; BAIA CURIONI S., *A proposito di Grande Brera*, in *Aedon* 3/2012; ID., *Processi di produzione di valore nei musei*, in M. Montella, P. Dragoni (a cura di), *Musei e valorizzazione dei beni culturali*, op. cit., 250 ss.; ZAN L., *La trasformazione delle organizzazioni culturali in fondazione: la prospettiva manageriale*, in *Aedon* 2/2003; VANNI M., *Il museo diventa impresa. Il marketing museale per il break even di un luogo da vivere quotidianamente*, Celid, 2018.

<sup>105</sup> BAIA CURIONI S., FORTI L., *Note sull'esperienza delle concessioni per la gestione del patrimonio culturale in Italia*, in *Aedon*, 3/2009.

un'analisi attenta degli statuti predisposti nel corso degli ultimi tre anni da parte dei musei statali di cui si tratta.

Infatti, se da un lato il Direttore è il rappresentante legale dell'ente verso l'esterno e si atteggia a referente del Ministero, è colui che predispose lo statuto, che stabilisce il piano tariffe in conformità con la normativa vigente, che stende i piani ed i programmi di attività annuale e pluriennale, che stipula contratti; dall'altro, al Consiglio di amministrazione spetta il compito di adottare lo statuto (nonché eventuali modifiche allo stesso), di approvare i piani e programmi di attività, di approvare gli strumenti di verifica dei servizi affidati a terzi nell'ambito dei progetti di valorizzazione, monitorandone la relativa corretta applicazione e deliberandone, ove necessario, preventivamente la possibilità di affidamento.

Appare, quindi, opportuno osservare più da vicino le competenze spettanti a questi ultimi, anche per comprendere quali tra le funzioni attribuite al museo, come sopra ricordate, siano effettivamente riconducibili a tali organi.

Anche e soprattutto perché la capacità del museo di influire su 'l'ordinamento della Cultura' nel singolo Paese considerato è strettamente collegata con il suo assetto organizzativo-gestionale. Una considerazione che mostra tutta la sua effettività in contesti nei quali l'autonomia gestionale riservata a dette istituzioni risulta particolarmente accentuata, come per esempio accade in quello francese o in quello britannico, dove le istituzioni museali pubbliche di maggiore interesse nazionale godono dello status di persona giuridica<sup>106</sup>.

Benché detto riconoscimento non sia ancora avvenuto nel contesto nazionale, come già evidenziato<sup>107</sup>, in ogni caso l'autonomia amministrativa, finanziaria e contabile riconosciuta alle trentadue istituzioni museali rese autonome dalla recente riforma permette, comunque, a queste ultime di porsi come 'centri di interessi' rispetto al territorio in cui sono inserite, anche se non senza difficoltà.

Infatti, come si avrà modo di osservare nel prosieguo, alla singola struttura è rimessa la possibilità di gestire le proprie attività, in via diretta o indiretta; di stipulare contratti per l'affidamento di servizi aggiuntivi; di trattenere gli introiti derivanti dagli utili di gestione e dalla bigliettazione, come forma di auto-

---

<sup>106</sup> Cfr. cap. II, par. 3.1.2.

<sup>107</sup> Cfr. cap. II, par. 3 e 3.1.

finanziamento; di promuovere iniziative di mecenatismo, campagne di *fund-raising* e *crowd-funding*<sup>108</sup>.

#### **5.4.1. L'esercizio delle funzioni e l'area direzionale all'interno dei musei statali autonomi**

La figura direzionale all'interno dell'istituzione museale statale assume un ruolo centrale nell'ambito dell'unità e progettualità dell'indirizzo gestionale interno.

Tuttavia, i poteri di direzione risultano diversamente strutturati a seconda che il soggetto deputato ad esercitarli sia inquadrato nella qualifica dirigenziale (come accade nei musei-ufficio), oppure che gli stessi siano demandati alla più ampia valutazione del Consiglio di amministrazione. In tale ultimo caso, resta comunque fermo il ruolo di coordinamento svolto dal 'Direttore artistico', anche mediante la predisposizione di documenti programmatici annuali e pluriennali, come accade all'interno di alcuni musei ad autonomia limitata o di musei-fondazione<sup>109</sup>.

Si è già avuto modo di osservare sia la differenza che intercorre tra i diversi tipi di musei uffici dirigenziali (generalisti o non generalisti) - con riferimento, in particolare, al grado di influenza che l'Amministrazione centrale, nelle sue varie articolazioni, riesce ad esercitare nei confronti di questi - sia i caratteri propri dei musei-fondazione<sup>110</sup>.

In questa sede, è piuttosto il caso di evidenziare, in concreto, le capacità operative assegnate al direttore-dirigente all'interno della struttura considerata, in particolare all'interno dei musei-ufficio. Premesso che, in virtù del ruolo di rappresentante legale dell'ente, come già ricordato, detta figura viene individuata formalmente mediante un atto di nomina da parte del Ministro, oppure all'esito di un'apposita selezione pubblica, bandita mediante concorso, anche internazionale<sup>111</sup>.

---

<sup>108</sup> A titolo di esempio si veda quanto previsto, rispettivamente, negli statuti della Gallerie degli Uffizi (art. 10) e della Galleria Borghese (art. 12).

<sup>109</sup> È in particolare il caso del MAXXI, cfr. Statuto, art. 10, co. 1.

<sup>110</sup> Cfr. cap. II, par. 3.1., in particolare, par. 3.1.1.2. e 3.1.3.

<sup>111</sup> Cfr. d.p.c.m. 171/2014, art. 35.

La questione della selezione dei direttori dei musei resi autonomi dalla riforma è stata oggetto di particolare attenzione tanto giuridica, quanto mediatica. Tuttavia, pare essere stata sostanzialmente risolta in via positiva dal Consiglio di Stato<sup>112</sup>.

A prescindere da qualsiasi valutazione in merito, in questa sede, quel che più interessa evidenziare è il messaggio contenuto oltre il dato normativo e cioè la più che condivisibile, oltre che auspicabile apertura delle competenze messe a servizio della cura e valorizzazione del patrimonio culturale nazionale, anche mediante l'apporto di professionalità estere. Dalla quale discende, a fortiori, la consapevolezza che lo stesso patrimonio, oltre che appartenere alla singola Nazione considerata, costituisce parte integrante del patrimonio culturale dell'umanità. Di qui, la necessità di concedere l'opportunità a chiunque, in possesso delle adeguate competenze scientifiche, di contribuire a diffonderne il valore<sup>113</sup>.

Tra le funzioni ascrivibili alla figura direzionale, secondo quanto emerge dall'esame di alcuni degli statuti approvati dal Ministero nel corso degli ultimi anni, oltre alle generali attribuzioni previste dal regolamento n. 171/2014 (articolo 35, quarto comma, a cui pure ciascuno statuto rimanda), oltre ai compiti di tutela e cura delle collezioni, possono essere annoverati quelli di «programmazione, indirizzo e coordinamento delle attività» dell'istituzione<sup>114</sup>. Alla stesura di detti piani collabora il Comitato scientifico, quale organo di supporto tecnico e di natura consultiva<sup>115</sup>. A quest'ultimo è inoltre rimessa la funzione di rendicontazione e

---

<sup>112</sup> Le sentenze di riferimento sono: T.A.R. Lazio, Roma, sez. II quater, n. 6170/2017 e n. 6171/2017; Cons. st., Ad. Plen., n. 9/2018. I profili problematici sottolineati dai giudici di primo grado, ma poi risolti dal Consiglio di Stato, hanno riguardato in particolare i fondamenti per l'accesso alla procedura selettiva da parte di cittadini di altri Paesi dell'Unione Europea; i parametri di scelta contenuti nel bando per la selezione; la predeterminazione dei valori dei punteggi; l'operato della Commissione di valutazione.

<sup>113</sup> Per una disamina più approfondita della questione si v. AMOROSINO S., *Direttori 'stranieri' dei Musei e Parco Archeologico del Colosseo*, in *Urb. app.*, 4/2017, 465 ss. Per dei commenti sulla questione dei direttori stranieri dei musei ad autonomia speciale, si vedano quelli alle sentenze T.A.R. Lazio, sez. II quater, nn. 6170 e 6171 e nn. 6719 e 6720 del 2017 di GNES M., MONACO M.P., ALBISINNI F.G., in *Gior. dir. amm.*, 2017, 493 ss., oltre che il commento alla sentenza Cons. st., VI, n. 677/2018 di GNES M., *Dirigenza pubblica e requisito della cittadinanza*, ivi, 2018; oltre che CAMMELLI M., *Direttori dei musei: grandi riforme, piccole virtù e un passato che non passa*, in *Aedon*, 1/2018.

<sup>114</sup> Cfr. Statuto Gallerie degli Uffizi, art. 5, co. 2, lett. *b*; Statuto della Galleria Borghese, art. 6, co. 2, 2.1 e 2.2.; Statuto della Pinacoteca di Brera, art. 6, co. 2, lett. *a* e *b*; Statuto della Reggia di Caserta, art. 5, co. 1, lett. *a*; Statuto del Museo Archeologico Nazionale di Napoli, art. 6, co. 2, lett. *b*;

<sup>115</sup> Cfr. Statuto Gallerie degli Uffizi, art. 7, co. 2, lett. *c*; Statuto della Galleria Borghese, art. 8, co. 3, 3.1 e 3.2.; Statuto della Pinacoteca di Brera, art. 8, co. 1; Statuto della Reggia di Caserta, art. 7, co. 1, lett. *a* e *b*; Statuto del Museo Archeologico Nazionale di Napoli, art. 8, co. 1, lett. *a* e *b*; Statuto delle Gallerie Estensi, art. 7, co. 1, lett. *a* e *b*.

verifica delle attività museali, oltre che di approvazione delle politiche intraprese dalla direzione relativamente al prestito ed alla pianificazione di eventi espositivi<sup>116</sup>.

Ai compiti appena ricordati si aggiungono, in favore del Direttore, quelli concernenti l'adozione del piano di sicurezza delle strutture, comprensivo delle strategie da adottare in caso di emergenza, e della vigilanza, anche con riferimento all'accoglienza del pubblico, in linea con gli standard normativi richiesti<sup>117</sup>.

Di tutto ciò il Direttore è chiamato a rispondere (è *accountable*) tanto davanti al Consiglio di amministrazione, che approva il programma di attività annuale e pluriennale, quanto davanti al Ministero, che vigila sull'operato della direzione museale per mezzo della Direzione generale Musei, mediante l'esercizio di poteri di controllo, indirizzo, coordinamento, ed eventualmente di avocazione e sostituzione, nell'ambito del rapporto di direzione che intercorre tra il museo statale autonomo e l'Amministrazione centrale<sup>118</sup>.

Le medesime funzioni sono allocate in maniera parzialmente diversa nell'ambito dei musei-fondazione. In tal caso, è il Presidente della fondazione (nominato dal Comitato dei fondatori) ad avere la rappresentanza legale dell'ente e a promuoverne le attività, a presiedere il Consiglio<sup>119</sup>, mentre «il Direttore esercita, nei limiti fissati dal Consiglio di amministrazione, le funzioni di amministrazione e svolge i compiti di gestione della Fondazione, nonché di proposta e di impulso in merito agli obiettivi e ai programmi di attività della Fondazione», partecipando, senza diritto di voto, alle riunioni di tutti gli organi della stessa<sup>120</sup>.

In queste circostanze, pertanto, la qualifica di Direttore sembra avere un'accezione maggiormente tecnica, piuttosto che puramente gestionale, laddove

---

<sup>116</sup> Cfr. Statuto Gallerie degli Uffizi, art. 7, co. 2, lett. *d*; Statuto Musei Reali di Torino, art. 7, co. 1, lett. *c* e *d*; Statuto della Pinacoteca di Brera, art. 8, co. 2, lett. *c* e *d*; Statuto del Museo Archeologico Nazionale di Napoli, art. 8, co. 1, lett. *c* e *d*; Statuto delle Gallerie Estensi, art. 7, co. 1, lett. *c* e *d*.

<sup>117</sup> Cfr. Statuto Gallerie degli Uffizi, art. 5, co. 2 lett. *e*; Statuto della Galleria Borghese, art. 3, 3.3 e 3.4; Statuto della Reggia di Caserta, art. 7, co. 1, lett. *c* e *d*;

<sup>118</sup> Cfr. art. 20, co. 3, d.p.c.m. 171/2014; Cfr. Statuto Gallerie degli Uffizi, art. 6, co. 2, lett. *b* e art. 12, co. 2; Statuto Musei Reali di Torino, art. 6, co. 1, lett. *b* e art. 12, co. 2; Statuto della Pinacoteca di Brera, art. 7, co. 3, lett. *b*; Statuto della Reggia di Caserta, art. 6, co. 1, lett. *b* e art. 12, co. 2; Statuto del Museo Archeologico Nazionale di Napoli, art. 7, co. 1, lett. *b* e art. 17; Statuto delle Gallerie Estensi, art. 6, co. 2, lett. *b* e art. 9, co. 2.

<sup>119</sup> Cfr. Statuto del Museo Egizio di Torino, artt. 5 e 6.

<sup>120</sup> Cfr. Statuto del Museo Egizio, art. 10, co. 2 e 3.



quest'ultima pare invece destinata ad altri organi, quali il Collegio dei fondatori, il Presidente ed il Consiglio di amministrazione. Tanto che, a seconda dell'organizzazione interna, la figura del Direttore può assumere (eventualmente) la qualifica di «Direttore artistico», come colui il quale «coordina l'attività dei Dipartimenti e cura l'attuazione del documento programmatico pluriennale e del programma annuale degli interventi», su parere del Comitato scientifico, i quali saranno poi presentati al Presidente che li sottoporrà al Consiglio per l'approvazione<sup>121</sup>.

Nell'esempio fondazionale emergono con chiarezza i tratti della struttura 'aziendale' o 'imprenditoriale' dell'organizzazione museale, a tutto vantaggio della coerenza nella conduzione delle attività e del rispetto dei parametri di una gestione ponderata dei beni culturali di cui gli istituti sono depositari<sup>122</sup>.

Sotto il profilo dell'attività di ricerca e di gestione, nei musei-uffici un ruolo preponderante è poi svolto dall'azione coordinata tra Comitato scientifico e Direttore (che lo presiede), laddove quest'ultimo «determina le linee di ricerca e gli indirizzi tecnici»<sup>123</sup> ed «elabora il progetto culturale e scientifico» del museo con il supporto, per la componente scientifica, del Comitato, che formula proposte, anche sui progetti editoriali del museo, e si esprime su ogni questione gli sia posta dal Direttore<sup>124</sup>.

Per la verità, l'attività di studio e ricerca non sembra essere granché articolata all'interno delle strutture organizzative dei musei-ufficio, dal momento che, come osservato, di fondo si rivela un'attività predisposta sulla base dei rapporti che intrattengono i due organi citati.

---

<sup>121</sup> Cfr. Statuto del MAXXI, artt.10 e 18.

<sup>122</sup> Sul tema, si v. MONTELLA M., *Musei e beni culturali. Verso un modello di governance*, Mondadori Electa, 2003.

<sup>123</sup> Nel caso dei musei-uffici dirigenziali non generali, lo fa «in coerenza con la direttiva generale del Ministro e sotto la vigilanza della Direzione generale Musei», cfr. Statuto dei Musei Reali di Torino, art. 5, co. 1, lett. *d*.

<sup>124</sup> Cfr. Statuto delle Gallerie degli Uffizi, art. 5, co. 1, lett. *c* e art. 7, co. 2, lett. *a*, *b*, e *g* e co.3; Statuto dei Musei Reali di Torino, art. 7, co. 1, lett. *a*, *b* e *e*; Statuto della Galleria Borghese, art. 8, co. 3, 3.1., 3.2., 3.5., 3.6.; Statuto della Pinacoteca di Brera, art. 8, co. 2, lett. *a*, *b*, *e* e *g*; Statuto della Reggia di Caserta, art. 5, co. 1 lett. *b* e art. 7, co. 1, lett. *a*, *b*, e *e*; Statuto del Museo Archeologico Nazionale di Napoli, art. 8, co. 1, lett. *a*, *b*, e *e*; Statuto delle Gallerie Estensi, art. art. 5, co. 2, lett. *d* e art. 7, co. 1, lett. *a*, *b* e *e*.

Si intende evidenziare questo aspetto in ragione del fatto che, nonostante lo studio e la ricerca rappresentino uno degli obiettivi primari assegnati al museo contemporaneo, l'istituzione statale autonoma, in generale, sembra averne solo vagamente individuato i referenti. Tranne casi peculiari, come quello delle Gallerie Estensi, nel cui statuto si individua l'accurata predisposizione di un apposito «servizio» interno, finalizzato al «lo studio e la presentazione delle collezioni», al quale è rimesso il compito di promuovere e consolidare «le attività di promozione e valorizzazione del patrimonio artistico e librario» e del quale sono specificamente elencati i compiti<sup>125</sup>.

Una 'carezza' che, al contrario, non colpisce i musei-fondazioni nei quali è prevista, in genere, l'istituzione di appositi dipartimenti interni alla singola unità nelle quali l'istituzione è strutturata al suo interno, a cui sono demandati i compiti di «Ricerca, educazione e didattica»<sup>126</sup>.

Da ultimo, con riferimento ai rapporti tra il museo ed il suo pubblico, nell'ambito della gestione dei musei-ufficio, è demandato al Direttore il compito di fissare «l'importo del biglietto d'ingresso», nonché «gli orari e le modalità di accesso alle strutture museali, il tariffario per le concessioni in uso, i permessi d'uso delle immagini, del nome e del marchio, ai sensi della normativa vigente», sebbene previa audizione della Direzione generale Musei e del Direttore del Polo museale regionale competente<sup>127</sup>.

Inoltre, in alcuni casi è espressamente previsto che il Direttore assicuri «elevati standard qualitativi nella gestione e nella comunicazione, nell'innovazione didattica

---

<sup>125</sup> Cfr. Statuto delle Gallerie Estensi, art. 3, co. 3.

<sup>126</sup> Così per il Museo Egizio, cfr. organigramma, disponibile sul sito <https://api.museoegizio.it/wp-content/uploads/2018/11/Org-31102018-per-pubblicazione.pdf>.

<sup>127</sup> Cfr. Statuto delle Gallerie degli Uffizi, art. 5, co. 2, lett. *d*; Statuto dei Musei Reali di Torino, art. 5, co. 1, lett. *b*; Statuto della Pinacoteca di Brera, art. 6, co. 2, lett. *c*; Statuto della Reggia di Caserta, art. 5, co. 1, lett. *c* e *d*; Statuto del Museo Archeologico di Napoli, art. 6, co. 2, lett. *b*; Statuto delle Gallerie Estensi, art. 5, co. 2, lett. *b*.

Sugli orari di apertura al pubblico dei musei e dei luoghi della cultura statali, il riferimento è anche al d.m. 30 giugno 2016 il quale, abrogando il precedente atto del 1993, stabilisce che gli stessi sono aperti, di regola, tutti i giorni feriali e festivi (ad eccezione del 1° gennaio e del 25 dicembre), fatta salva la possibilità di prevedere, in ragione di particolari esigenze di buon andamento, un giorno di chiusura infrasettimanale. Inoltre, sono regolarmente aperti osservando gli orari dalle 9:00 alle 20:00, con possibilità di prevedere, per il singolo istituto, meccanismi di flessibilità per assicurare una più ampia fruizione, cfr. CASINI L., *Valorizzazione e gestione*, AAVV, *Diritto del patrimonio culturale*, op. cit., 214-215.

e tecnologica, favorendo la partecipazione degli utenti»<sup>128</sup>, nonché garantisca che l'organizzazione e l'attività del museo «siano ispirate al principio di democrazia partecipativa e rispettivo degli obblighi in materia di pubblicità, trasparenza, diffusione di informazione, trattamento dei dati sensibili, prevenzione e repressione della corruzione previsti dalla normativa vigente, quali strumenti volti a favorire forme diffuse di controllo e perseguimento delle funzioni istituzionali e utilizzo delle risorse pubbliche, al fine della realizzazione di un'amministrazione aperta e al servizio dei cittadini»<sup>129</sup>.

Il rapporto con il pubblico e le dinamiche di comunicazione del messaggio culturale che il museo intende trasmettere, con riferimento ai musei-fondazione, è rimesso alla disciplina dei regolamenti interni dell'ente, approvati dal Consiglio di amministrazione<sup>130</sup>; ove inserito in un sistema di organizzazione più ampio, il museo è comunque tenuto al rispetto dei parametri di accessibilità e comunicazione al pubblico ivi fissati.

Ferme le prerogative proprie del Direttore, il Consiglio di amministrazione rappresenta poi l'organo nella cui sede vengono assunte la maggior parte delle scelte che impegnano il museo verso il suo pubblico. In particolare, con riferimento ai musei uffici dirigenziali (generali), è l'organo attraverso il quale si esprime effettivamente l'autonomia dell'istituto, a livello gestionale e programmatico, dal momento che lo stesso è sempre coinvolto nella definizione delle politiche generali, della missione e delle azioni strategiche del museo, riunendosi con cadenza almeno biennale (nella maggior parte dei casi) e alla presenza di almeno un componente del Collegio dei revisori. Specificamente, in termini di responsabilizzazione nei confronti dell'operato del Direttore, è poi sintomatica la previsione del controllo e monitoraggio dei contratti stipulati dallo stesso, nell'esercizio dell'autonomia di spesa di cui gode, da parte del Consiglio di amministrazione<sup>131</sup>.

Allo stesso modo, nel contesto del museo-fondazione, il Consiglio di amministrazione è la sede dove effettivamente le attività e i progetti culturali del

---

<sup>128</sup> Cfr. Statuto della Reggia di Caserta, art. 5, co. 1, lett. *e*.

<sup>129</sup> Cfr. Statuto della Reggia di Caserta, art. 6, co. 2, lett. *g*.

<sup>130</sup> Cfr. Statuto del Museo Egizio, art. 9, co. 1, lett. *g*; Statuto del MAXXI, art. 13, co. 1, lett. *e e f*.

<sup>131</sup> Cfr. Statuto della Reggia di Caserta, art. 13, co. 3; Statuto del Museo Archeologico Nazionale di Napoli, art. 19, co. 1; Statuto Gallerie degli Uffizi, art. 11, co. 1.

museo prendono forma, poiché a questo spettano tutta una serie di compiti in tema di approvazione della documentazione programmatica annuale e pluriennale; dei regolamenti interni di gestione; di accettazione di lasciti e donazioni, di autorizzazione al compimento di atti di acquisizione di beni immobili ricompresi nel fondo di donazione; di scelta nella costituzione di sedi decentrate<sup>132</sup>.

#### **5.4.2. Il profilo delle risorse e la gestione contabile del museo statale autonomo**

Un museo autonomo è in grado di auto-gestirsi anche e soprattutto in quanto è in grado di sostenere in via autonoma le proprie attività. La tematica in questione coinvolge, da un lato, il profilo contabile del museo e, dall'altro, quello delle risorse di cui lo stesso può disporre, sia dal punto di vista finanziario, sia a livello di personale.

In precedenza, si è detto, i musei statali erano completamente assorbiti all'interno della struttura dell'organo territoriale di settore, costituendone a tutti gli effetti un mero ufficio. Con riferimento alle risorse a disposizione, ciò ha comportato due ordini di effetti: da un lato, l'istituzione non poteva disporre di proprie finanze, poiché tutte le somme riconducibili ad introiti propri – in particolare, quelle derivanti dalla bigliettazione – venivano assorbite al bilancio generale dello Stato e neppure destinate nuovamente al Mibac; dall'altro, la medesima non poteva impiegare proprio personale, autonomamente reclutato, in base alle professionalità richieste, in quanto i funzionari del museo erano (e tutt'ora sono) assegnati allo stesso in relazione alle disponibilità emergenti dal ruolo del Ministero.

Da un punto di vista finanziario e contabile, il conferimento di autonomia ai musei statali di rilevante interesse nazionale, ascrivibili alla categoria dei musei-ufficio, ha generato più di un effetto favorevole nei loro confronti.

---

<sup>132</sup> Cfr. Statuto del MAXXI, art. 13, co. 2.

In primo luogo, al singolo istituto di livello dirigenziale generale è oggi concesso di trattenere al proprio bilancio gli incassi realizzati nell'ambito dell'attività di gestione dei beni conferiti, con la possibilità di reimpiego delle risorse così ottenute nei modi ritenuti più opportuni. In particolare, tra gli incassi citati rientrano sia i proventi derivanti dalla vendita dei biglietti di ingresso, sia i canoni derivanti da concessioni su spazi e beni; sia quelli provenienti da diritti d'uso, di riproduzione; oltre che quelli legati alle produzioni editoriali, nelle quali rientrano pubblicazioni o altre attività legate al merchandising e ai servizi erogati a pagamento<sup>133</sup>.

In secondo luogo, all'interno del bilancio del Ministero è stato creato un capitolo di bilancio *ad hoc*, in cui far confluire le risorse ottenute dai musei-uffici dirigenziali non generali attraverso l'espletamento delle proprie attività, al fine di provvedere in via coerente e celere ad una riassegnazione delle medesime in capo al singolo istituto di provenienza. Inoltre, rileva l'istituzione di un Fondo per il sostegno del sistema museale nazionale «alimentato in quota parte – il 20 per cento – dagli introiti della bigliettazione dei diversi istituti e luoghi della cultura. Si tratta di un innovativo meccanismo di solidarietà, centralizzato e trasparente, che ha sostituito la casualità e l'incertezza, talora anche l'arbitrarietà, con cui dal centro potevano essere prese *ad libitum* le risorse dei siti più visitati»<sup>134</sup>.

Ancora, con la costituzione di istituzioni museali ad autonomia speciale, ai musei statali considerati è stata poi riconosciuta la possibilità di ricevere trasferimenti correnti e in conto capitale da parte di Amministrazioni centrali dello Stato (Ministero per i Beni e le Attività culturali e altri Ministeri), enti territoriali e locali, altri enti pubblici e dell'Unione Europea.

In aggiunta e in soluzione di continuità rispetto al passato, è stata riconosciuta al museo la capacità di promuovere campagne di autofinanziamento, «iniziative di pubblica raccolta e pubblica sollecitazione», oltre che «eventuali accordi di

---

<sup>133</sup> Statuto delle Gallerie degli Uffizi, art. 10, co. 3; Statuto dei Musei Reali di Torino, art. 9, co. 2; Statuto della Galleria Borghese, art. 12; Statuto della Pinacoteca di Brera, art. 12; Statuto della Reggia di Caserta, art. 9; Statuto del Museo Archeologico Nazionale di Napoli, art. 11; Statuto delle Gallerie Estensi, art. 10, co. 2.

<sup>134</sup> CASINI L., *Una «revolution in government?» La riforma amministrativa del patrimonio culturale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2/2018, 693 ss., qui 715.

partenariato e collaborazione con soggetti esterni e ogni altra forma ammessa dalla normativa vigente»<sup>135</sup>, idonea a sostenere finanziariamente le attività del museo.

Da ultimo, in favore dei musei in questione, non è stata negata la possibilità di ottenere finanziamenti da parte di privati, siano essi persone fisiche o giuridiche, tra le quali associazioni, fondazioni o altre istituzioni di carattere privato no-profit, anche tramite donazioni, contributi, sponsorizzazioni, sempre nel rispetto dei principi di trasparenza<sup>136</sup>.

Il controllo sulla gestione contabile, in quanto decentrato al livello degli istituti, spetta all'apposito organo interno, il Collegio dei revisori, il quale «vigila sull'osservanza delle disposizioni di legge, regolamentari e statutarie, compreso il monitoraggio della spesa pubblica, verifica la regolare tenuta delle scritture contabili ed il regolare andamento della gestione economica, finanziaria e patrimoniale» del museo<sup>137</sup>.

Il bilancio preventivo, le variazioni di bilancio e il conto consuntivo del museo, relativamente all'esercizio finanziario di riferimento, sono oggetto di approvazione mediante delibera da parte del Consiglio di amministrazione. Successivamente, la documentazione è trasmessa, entro quindici giorni, al Ministero per i Beni e le Attività culturali e al Ministero dell'Economia e delle Finanze. Nel caso in cui l'approvazione non spetti in via diretta agli organi del museo (come accade per i musei uffici di livello non dirigenziale), ma sia rimessa alla competenza delle istituzioni centrali, la stessa demandata alla competenza della Direzione generale Musei, previo parere conforme della Direzione generale Bilancio<sup>138</sup>.

Gli effetti e le conseguenze sortite dal modello di autonomia previsto per i musei statali post-riforma non hanno interessato i musei nazionali già operanti secondo il modello fondazionale.

---

<sup>135</sup> Cfr. Statuto della Galleria Borghese, art. 12, co. 1.

<sup>136</sup> Cfr. Statuto della Galleria Borghese, art. 12, co. 2; Statuto delle Gallerie degli Uffizi, art. 10.

<sup>137</sup> Cfr. Statuto delle Gallerie degli Uffizi, art. 8, co. 2; Statuto dei Musei Reali di Torino, art. 8, co. 1; Statuto della Reggia di Caserta; art. 8, co. 1; Statuto del Museo Archeologico Nazionale di Napoli, art. 9, co. 1; Statuto delle Gallerie Estensi, art. 8, co. 1.

<sup>138</sup> Cfr. Statuto dei Musei Reali di Torino, artt. 10 e 11; Statuto della Galleria Borghese, art. 11; Statuto della Pinacoteca di Brera, art. 11; Statuto della Reggia di Caserta, artt. 9-11; Statuto del Museo Archeologico Nazionale di Napoli, artt. 12-16; Statuto delle Gallerie Estensi, art. 9.

Infatti, sul fronte delle risorse finanziarie, per sua propria natura, il museo-fondazione opera secondo la logica dei conferimenti. Nel rispetto della disciplina civilistica, i soci fondatori erogano risorse a favore del museo, a cui si aggiungono, inoltre, contribuzioni, elargizioni, sovvenzioni e ogni altra liberalità, sia ad opera degli stessi fondatori, sia per iniziativa di terzi, nonché «eventuali altri contributi attribuiti dallo Stato, dalla regione, da enti territoriali o da altri enti pubblici»<sup>139</sup>.

Dette risorse, ove non espressamente destinate a patrimonio indisponibile, costituiscono patrimonio disponibile per il conseguimento delle finalità statutarie<sup>140</sup>.

Inoltre, quanto all'approvazione del relativo bilancio, non sussistono controlli nella forma già osservata per i musei-ufficio, in quanto i soggetti istituzionali, pure coinvolti all'interno dell'organizzazione museale, svolgono un ruolo di vigilanza e controllo che può essere definita 'residuale' rispetto all'attività di ordinaria amministrazione, affidata prevalentemente agli organi interni della struttura.

Infatti, nell'ambito del museo-fondazione, si osserva come sia il Collegio dei revisori a svolgere un'attività di controllo e di ispezione per conto del Ministero, in quanto chiamato a verificare «l'attività di amministrazione della fondazione, accertando la regolare tenuta della contabilità, la corrispondenza del bilancio alle risultanze dei libri e delle scritture contabili», l'osservanza dei principi del codice civile in materia, esercitando i poteri ivi previsti, nonché provvedono alla redazione annuale di «una relazione sul bilancio consuntivo e sull'andamento finanziario della Fondazione»<sup>141</sup>. In aggiunta, «i membri del Collegio dei revisori possono, in qualsiasi momento, procedere, anche individualmente, ad atti di ispezione e controllo, nonché chiedere agli amministratori notizie sull'andamento delle operazioni della Fondazione o su determinati affari»<sup>142</sup>.

Laddove poi si intravedano «irregolarità di gestione ovvero violazione di norme che disciplinano l'attività della fondazione», il Collegio dei revisori, in ogni caso, è tenuto ad informare «immediatamente il Ministero per i beni e le attività culturali, e ne dà comunicazione al Consiglio di amministrazione ed al Collegio dei

---

<sup>139</sup> Cfr. Statuto del Museo Egizio, art. 3, co. 3 e 4; Statuto del MAXXI, art. 4, co. 1, lett. *d-g*.

<sup>140</sup> Cfr. Statuto del Museo Egizio, art. 3, co. 5.

<sup>141</sup> Cfr. Statuto del Museo Egizio, art. 12, co. 2; Statuto del MAXXI, art. 16, co. 5.

<sup>142</sup> Cfr. Statuto del Museo Egizio, art. 12, co. 3; Statuto del MAXXI, art. 16, co. 3.

Fondatori», dando conto di tutti gli atti o i fatti che possano integrare dette irregolarità<sup>143</sup>.

Pertanto, anche nel modello fondazionale, dove l'autonomia arriva a spingersi più avanti, la presenza del Ministero nell'attività di gestione non viene del tutto meno. Ciò è giustificato, senza dubbio, da ragioni di garanzia esigenze di garanzia delle esigenze di tutela dei beni culturali pubblici, conferiti al patrimonio della fondazione. Tuttavia, si nota come la stessa resti sullo sfondo rispetto alle attività di ordinaria gestione del museo, rimessa invece alla disponibilità del singolo istituto.

#### **5.4.2.1. Le criticità in tema di personale: una questione irrisolta**

Se, da un lato, conferimento di autonomia contabile al museo statale ha contribuito a sanare l'incongruenza relativa alle risorse finanziarie nella disponibilità di ciascun istituto; dall'altro, tuttavia, non è riuscita a colmare la lacuna relativa al personale. Così quella del reclutamento autonomo delle professionalità da parte del museo statale ad autonomia speciale resta una questione ancora irrisolta.

Infatti, in base a quanto ravvisabile negli statuti dei musei autonomi esaminati, tutto il personale con rapporto di lavoro dipendente in organico resta ancora inquadrato nei ruoli del Ministero da cui dipende e da questo viene, ogni volta, conseguentemente, assegnato al singolo istituto. Ne consegue che spetta al Ministero ad individuare le unità da attribuire, provvedendo contemporaneamente a tutti gli oneri relativi al trattamento economico dei dipendenti, nell'impossibilità per il singolo museo di reclutare figure professionali in proprio, secondo le necessità tecnico-operative del caso concreto.

I problemi relativi allo status del personale all'interno dei musei statali non riguardano, tuttavia, soltanto la dimensione nazionale. Infatti, benché nelle esperienze anglosassoni detto problema non risulti di particolare rilevanza, data la natura essenzialmente privatistica delle istituzioni museali considerate (*public trust*),

---

<sup>143</sup> Cfr. Statuto del Museo Egizio, art. 12, co. 4; Statuto del MAXXI, art. 16, co. 6.



non sono mancate però discrasie di tal genere nel medesimo contesto in Francia. Ne è una prova quanto evidenziato dalla Corte dei conti in un suo recente rapporto, nel quale viene messo in luce come la trasformazione dei musei nazionali in enti pubblici a carattere non commerciale (*établissements publics administratifs*) abbia posto degli interrogativi circa la qualificazione giuridica dei rispettivi funzionari<sup>144</sup>.

A quanto già rilevato, si aggiunge poi l'effettiva carenza di una professionalizzazione coerente con i profili necessari a coprire le aree funzionali individuate all'interno delle singole strutture museali. Con ciò non si intende, ovviamente, svilire le pure alte competenze che fanno parte dell'Amministrazione nazionale di settore. Piuttosto, quello che preme evidenziare è la necessità di un adeguamento delle competenze detenute dalle figure richieste. Infatti, gran parte dei funzionari e dei tecnici oggi impiegati nei musei pubblici, compresi quelli statali, provengono dalla compagine di strutture principalmente deputate alla tutela e su dette competenze paiono professionalmente formati. Una funzione certo fondamentale, quella della tutela, ma legata anch'essa oggi a molteplici altri profili, pure necessari in un settore in continua evoluzione.

Dalle competenze strategiche, a quelle comunicative, da quelle di promozione, a quelle di conservazione, tutto questo è attualmente necessario per il funzionamento di una struttura complessa, che aspira ad essere autonoma, come quella del museo contemporaneo, ancorché pubblico. È opportuno, quindi, prevedere modalità di formazione che siano in grado di creare non solo i curatori di domani, ma anche gli esperti di marketing e *fundraising*, in base alle funzioni che le istituzioni museali sono chiamate a svolgere<sup>145</sup>.

Una mancanza a cui in parte si cercherà di sopperire con l'avviamento di cicli di formazione appositi, nell'ambito della c.d. Scuola del Patrimonio, sull'esempio dell'esperienza francese dell'*École du Louvre*, alla quale la prima è chiaramente ispirata.

---

<sup>144</sup> Infatti, «seuls le Centre George-Pompidou, le musée du Louvre et le musée quai de Branly disposent d'une autonomie substantielle, en ce sens que qu'il gèrent l'intégralité de leurs personnels», così la *Cour de comptes* nel rapporto *Les musées nationaux après un décennie de transformations*, marzo 2011, 21; PELLAS J-R., *Droit de la culture*, op. cit., 60-61.

<sup>145</sup> Cfr. par. 4. Per una descrizione dei ruoli e delle figure professionali necessarie al funzionamento di un museo contemporaneo, si v. FALLETTI V., MAGGI M., *I musei*, op. cit., 122 e; GENOWAYS H.H., IRELAND L.M., CATLIN-LEGUTKO C., *Museum Administration 2.0*, op. cit., 141 ss.

Peraltro, incide sul medesimo ambito anche la predisposizione del Sistema museale nazionale, il quale, nell'auspicio di contribuire a creare economie di scala, potrà essere in grado di mettere in condivisione la prestazione di servizi e di competenze professionali tra gli istituti aderenti<sup>146</sup>.

Una problematica, quella sollevata con riferimento al personale dei musei ad autonomia speciale, che risulta particolarmente sentita nel contesto dei musei-fondazione. Questi ultimi, infatti, si avvalgono di propri dipendenti, selezionati secondo le professionalità necessarie e adeguate al livello richiesto dalla singola struttura. Di qui anche le maggiori possibilità che tale modello di organizzazione e gestione museale dimostra nel portare avanti gli obiettivi culturali previsti dal proprio statuto, nonché dai singoli piani e programmi pluriennali, approvati dall'organo direzionale.

A quanto detto, per la verità, deve comunque aggiungersi come delle questioni relative allo status del personale interessino anche musei-fondazione o, più in generale i musei ad autonomia limitata, benché sotto altre forme.

In particolare, il riferimento è alle criticità connesse, non tanto alla prospettiva del soggetto-datore, quanto piuttosto a quella del lavoratore, sottoposto in tutto e per tutto alla disciplina dell'impiego privato<sup>147</sup>. Peraltro, questioni che fanno eco a quelle emergenti nel contesto francese, di cui si è già accennata l'esistenza con riferimento al report stilato dalla Corte dei conti, nel quale la problematica ha interessato proprio il passaggio nell'inquadramento del regime pubblicistico a quello privatistico del personale al servizio o alle dipendenze degli enti pubblici museali nazionali (EPA)<sup>148</sup>.

---

<sup>146</sup> Cfr. art. 2, co. 2 lett. d), d.m. 21 febbraio 2018.

<sup>147</sup> Cfr. CERULLI IRELLI V., *Le fondazioni lirico-sinfoniche come organizzazioni pubbliche in forma privatistica*, in *Aedon*, 3/2012.

<sup>148</sup> Cfr. *Cour de comptes* nel rapporto *Les musées nationaux: après un décennie de transformations*, marzo 2011, 21-27.

## **CAPITOLO IV - MUSEI E PATRIMONIO IN RETE: I SISTEMI MUSEALI NAZIONALI**

SOMMARIO: 1. Per una gestione integrata degli istituti ed i luoghi della cultura: le premesse alla creazione del Sistema museale nazionale. – 2. La logica della ‘rete’ come modello di *governance*. – 3. La nascita e lo sviluppo dei modelli a rete nel settore del patrimonio culturale: i sistemi museali. – 4. La costruzione dei modelli di accreditamento su scala nazionale: presupposti giuridici e apparati amministrativi. – 4.1. L’idoneità all’accreditamento secondo i parametri del modello ‘accentrato’. – 4.2. I canoni del modello ‘dencentrato’ e la specificità dei criteri di accesso al sistema. – 4.3. Il sistema «Musei Italiani»: una soluzione intermedia. – 5. Le potenzialità dei sistemi a ‘rete’ in ambito museale. – 6. Cenni e confronto con altre esperienze applicative nel contesto nazionale: il sistema di istruzione e il sistema sanitario.

### **1. Per una gestione integrata degli istituti ed i luoghi della cultura: le premesse alla creazione del Sistema museale nazionale**

L’autonomia museale nasce, in realtà, immaginando il superamento della tradizionale logica di organizzazione-gestione dell’apparato amministrativo pubblico dei beni e delle attività culturali, tutta incentrata sulla garanzia di tutela dell’integrità del bene e sul presupposto della forte presenza dello Stato quale unico soggetto in grado di poterla assicurare<sup>1</sup>.

Però, la combinazione tra l’emersione contestuale di nuove istanze, che hanno portato all’affermazione della valorizzazione come funzione primaria al pari della tutela; di un nuovo ruolo sociale per il museo; oltre al riconoscimento del servizio di fruizione del patrimonio culturale come servizio pubblico essenziale, hanno fatto sì che al ripensamento dello statuto giuridico del museo statale si accompagnasse

---

(\*) Alcuni paragrafi (parr. 4 ss.) del capitolo in oggetto rappresentano il risultato di approfondimenti compiuti nell’ambito della partecipazione, come componente della segreteria tecnica, alla Commissione di studio per l’attivazione del Sistema museale nazionale, istituita presso il Ministero per i Beni, delle Attività culturali e del Turismo, con d.m. 1 giugno 2015 e successivamente integrata con d.m. del 3 novembre 2016.

<sup>1</sup> Cfr. cap. I, par. 4 e cap. II, par. 2 e 3.

la creazione di un vero e proprio nuovo modello di *governance* su scala nazionale per gli istituti e i luoghi della cultura<sup>2</sup>.

Nasce su queste premesse il Sistema museale nazionale, come modello organizzativo ascrivibile alla logica della ‘rete’, in grado di mettere in relazione realtà differenti collocate sul medesimo territorio; come strumento inclusivo e collaborativo, capace di contribuire alla garanzia di standard uniformi nell’erogazione dei servizi, insieme alla diffusione di buone pratiche condivise in campo culturale.

L’esperienza di ‘sistema’ nel contesto museale non è nuova nel panorama europeo e, per la verità, neppure in quello nazionale. Infatti, già nel Regno Unito ed in Francia sono a regime da anni sistemi di accreditamento per i musei sono manifestazione del diffondersi di una logica gestionale condivisa sebbene riconducibili a diverse tipologie di modelli.

Infatti, nell’ordinamento britannico, opera un modello ‘decentrato’, che mediante l’ausilio di partner esterni e attraverso una procedura estremamente dettagliata, permette al museo interessato di accedere a sovvenzioni economiche ed a conoscenze tecniche non disponibili a chi ne resti fuori. In questi casi, la discrezionalità dell’autorità amministrativa preposta a finalizzare l’accreditamento risulta di molto circoscritta, in ragione della iperspecificità dei parametri previsti dal regolamento<sup>3</sup>.

Nel contesto francese, si profila invece un modello accentrato, nel quale il filtro in accesso risulta connotato da criteri piuttosto generici e scarni, che permettono all’Amministrazione di avere a disposizione ampi margini di discrezionalità, non facilmente sindacabili<sup>4</sup>.

Elemento comune ad entrambi, oltre alla natura amministrativa del procedimento, è comunque la volontarietà della richiesta di accreditamento, mai obbligatoria, ma sempre rimessa all’impulso del singolo istituto. In più va sottolineato come, in entrambi i casi, e anche nella scelta operata dal legislatore

---

<sup>2</sup> Cfr. cap. III, par. 3 e 4.

<sup>3</sup> Cfr. par 4.2.

<sup>4</sup> Cfr. par. 4.1.

italiano, sia ammesso l'ingresso al sistema anche ai musei privati – oltre che a quelli regionali e locali – ove soddisfino i requisiti indicati dalla norma.

L'accesso al sistema da parte di un novero ampio di soggetti, anche privati, costituisce uno dei tratti caratteristici dei modelli organizzativi c.d. a rete, in grado di mettere 'a sistema', ossia in relazione tra loro, diversi generi di entità per fare in modo che la diversità di approcci, pratiche e prospettive possa rappresentare un valore aggiunto nelle dinamiche gestionali comuni a cui i partecipanti hanno la possibilità o meno di aderire.

Il coinvolgimento di enti o soggetti privati nel sistema è elemento tipico anche delle esperienze di modelli a rete attivati su scala nazionale, in contesti anche diversi da quello strettamente museale, dove pure risultano preesistenti alla creazione del Sistema nazionale una serie di sistemi museali territoriali, ideati per coordinare le gestioni di più istituti insistenti nell'ambito di un medesimo contesto, più o meno allargato<sup>5</sup>.

Il riferimento è, inoltre, ai settori dell'istruzione e della sanità, dove pure operano strutture e logiche di sistema a livello nazionale, in base alle quali l'obiettivo da perseguire è ascrivibile alla garanzia dell'erogazione di un servizio diretto a soddisfare necessità dell'utenza, riconducibili a diritti fondamentali costituzionalmente tutelati (articoli 32 e 33 Cost.).

---

<sup>5</sup> Sull'esperienza dei sistemi museali territoriali, in particolare regionali, si v. ACCETTURA B., *Valorizzazione del patrimonio culturale e nuovi modelli per lo sviluppo dei territori*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2015, 167 ss. Con particolare riferimento ai c.d. distretti culturali, si rimanda a CATALDO L. (a cura di), *Musei e patrimonio in rete. Dai sistemi museali al distretto culturale evoluto*, Milano, Hoepli, 2014.

## 2. La logica della ‘rete’ come modello di *governance*

Il concetto di ‘rete’ si afferma nella dimensione globale, laddove la necessità di mettere in connessione una pluralità di ordinamenti o una pluralità di soggetti, eterogenei tra loro (istituzioni di governo, soggetti pubblici e privati), ciascuno regolato secondo differenti paradigmi, ha spinto verso la creazione di modelli organizzativi flessibili, in grado di adattarsi alle variegate esigenze e per questo dinamici, oltre che collaborativi e interdipendenti, in grado cioè di far dialogare realtà presenti a diversi livelli<sup>6</sup>.

Nel cercare di fornire una definizione della nozione di ‘rete’, è stato affermato che essa rappresenta «una modalità organizzativa o meglio un modello di organizzazione di relazioni tra soggetti diversi sia ai fini della regolazione di attività e comportamenti che della definizione del quadro di *governance* per la produzione e attuazione di politiche settoriali»<sup>7</sup>. In questo senso, la rete si dimostra uno strumento di interazione e collaborazione aperto e inclusivo, emergente dalla fusione tra i paradigmi del «sistema multilivello» e del «sistema reticolare», rispettivamente impiegati per mettere in relazione dimensioni centrali e decentrate, allo scopo di realizzare di politiche comuni; nonché per coordinare soggetti di diversa natura, in vista di un miglioramento dei processi decisionali che li vedono coinvolti, oltre che in ottica di possibili convergenze<sup>8</sup>.

Il principio posto alla base del modello è stato individuato nel «principio di equivalenza», in ragione del quale singoli diversi ordinamenti «si rapportano gli uni agli altri» riconoscendosi reciprocamente e interagendo nella loro diversità in uno

---

<sup>6</sup> In effetti, le prime forme di strutture a rete possono essere individuate nel funzionamento di alcune tradizionali organizzazioni internazionali, oltre che nelle dinamiche decisionali dell’Unione Europea. Sull’emersione della rete come modello di *governance* e sulla globalizzazione di regole, procedimenti e decisioni, si v. CASSESE S., *Le reti come figura organizzativa della collaborazione*, in Id., *Lo spazio giuridico globale*, Laterza, Roma-Bari, 2003, 21 ss.; CASINI L., *Potere globale. Regole e decisioni oltre gli Stati*, Bologna, Il Mulino, 2018.

<sup>7</sup> AMMANNATI L., *Governance e regolazione attraverso reti*, L. Ammannati, P. Bilancia (a cura di), *Governance dell’economia e integrazione europea. Governance multilivello e regolazione reti*, vol. II, Milano, Giuffrè, 2008, 221 ss. Per una definizione giuridica della nozione, si veda anche BILANCIA P., *Cooperazione e convergenze in un sistema di multilevel governance*, in *Governance dell’economia e integrazione europea*, op. cit.

<sup>8</sup> Cfr. DI PORTO F., *Il coordinamento tra Autorità di regolazione nella governance dell’energia e delle comunicazioni elettroniche a livello comunitario: spunti da una comparazione*, in *Governance dell’economia e integrazione europea*, op. cit.

spazio comune, provvedendo alla creazione di un sistema armonizzato e uniforme di regole, delle quali ciascuno accetta per sé l'applicabilità<sup>9</sup>.

Dalla la messa a sistema delle politiche e dei processi decisionali, supportati dalla rete, è stato osservato come possano derivare diversi vantaggi. Si tratta, soprattutto, di benefici in termini di efficienza delle procedure e riduzione dei «costi di transazione», ravvisabili tanto nella «acquisizione di informazioni specifiche e rilevanti in ambiti altamente specializzati»; quanto nella «elaborazione di conoscenze ed esperienze comuni come orientamenti normativi convergenti», in grado di assottigliare le disfunzioni causate da possibili asimmetrie informative<sup>10</sup>.

I modelli organizzativi c.d. a rete, dunque, possono essere qualificati come soluzioni alternative a quei modelli incentrati sullo schema della sovranità statale, unitario e chiuso<sup>11</sup>, e nelle quali gli iter decisionali «vedono una costante interazione tra diversi livelli di governo – locale, nazionale, internazionale – con relazioni verticali e orizzontali, senza la possibilità di operare distinzioni nette tra diverse sfere», ricostruendo le modalità di esercizio del potere (in particolare, pubblico) secondo una logica di dialogo, non impositiva e potenzialmente costruttiva, oltre che economicamente efficiente<sup>12</sup>.

Calando la logica finora riportata nel settore culturale e, in particolare, in quello museale, si è avuto già modo di osservare le modalità mediante le quali i musei nazionali sono inseriti all'interno dell'organizzazione pubblica, secondo caratteri più o meno accentrati di autonomia<sup>13</sup>.

Si è altresì ricordato come il museo rappresenti un soggetto erogatore di servizi, in particolare riconducibili alla garanzia di fruizione generalizzata del patrimonio di cui si fa custode, nei confronti sia della collettività di riferimento, sia di ogni altro possibile visitatore<sup>14</sup>.

---

<sup>9</sup> Per una riflessione sul principio, si v. TORCHIA L., *Il governo delle differenze. Il principio di equivalenza nell'ordinamento europeo*, Il Mulino, Bologna, 2006.

<sup>10</sup> AMMANNATI L., *Governance e regolazione attraverso reti*, in *astrid-online.it*, 14.

<sup>11</sup> CASSESE S., *Le reti come figura organizzativa della collaborazione*, op. cit.

<sup>12</sup> CASINI L., *Potere globale*, op. cit., 13-15.

<sup>13</sup> Cfr. cap. II.

<sup>14</sup> Cfr., cap. III.

Ancora, si è evidenziato come la realtà museale sia realtà territoriale, in quanto ancorata al ‘contesto’ e propria della dimensione locale<sup>15</sup>. Tuttavia, la comunicazione e il coordinamento tra diversi livelli di governo (musei statali, musei locali), nonché tra questi e la sfera del privato (musei privati) non è di facile realizzazione, anzi, nel contesto nazionale si è dimostrata, soprattutto in quest’ultima prospettiva (rapporto con le realtà private), pressoché assente. Ciò ha comportato la presenza di disomogeneità di fondo, di asimmetrie nelle modalità di organizzazione delle strutture, oltre che in quelle di erogazione dei servizi.

Proprio per queste ragioni, appare utile poter ragionare sull’applicabilità della logica di rete al settore culturale e, in particolare, a quello museale. Dal momento che la previsione di standard organizzativi e gestionali comuni potrebbe avere effetti esponenziali tanto sulla fruibilità e sulla diffusione del ‘messaggio culturale’ di cui i musei si fanno veicolo, quanto sull’indotto economico che pure ruota attorno al settore. Allo stesso tempo, ciò permetterebbe di adeguare la materia ai principi e alle buone pratiche elaborate in sede internazionale da ICOM, fino oggi prese in considerazione solo episodicamente, secondo la sensibilità delle singole istituzioni museali<sup>16</sup>.

Va segnalato, peraltro, che nelle esperienze straniere, il modello di sistema a rete, applicato in campo museale, è stato introdotto e implementato già da tempo, dando dimostrazione, nel complesso, della possibilità di giungere a risultati di segno positivo<sup>17</sup>.

Nel far ciò si procederà, dunque, ad esaminare i modelli di sistema museale introdotti su scala nazionale, in particolare, dalla Francia e dal Regno Unito, dando conto del contesto storico-normativo entro il quale si sono sviluppati<sup>18</sup>. Se ne osserveranno i caratteri, sia in termini di presupposti per l’accreditamento, che di procedure decisionali volte al conferimento del «marchio di qualità» e al controllo della permanenza degli standard richiesti in capo al soggetto accreditato. Senza,

---

<sup>15</sup> Cfr. cap. II, par. 4.

<sup>16</sup> Alcune regioni avevano già adottato una nozione di «museo» riconducibile a quella internazionale, pur nell’assenza di una presa di posizione da parte dell’ordinamento statale, cfr. JALLA D., *Regioni e musei*, in Salvati M., Sciolla L. (a cura di), *L’Italia e le sue regioni*, Istituto dell’Enciclopedia Italiana G. Treccani, 2015, 519 ss.

<sup>17</sup> Cfr. par. 3 e 4.

<sup>18</sup> Cfr. par. 3.1.



comunque, tralasciare il riferimento ai soggetti e ai partner coinvolti nei sistemi di ‘registrazione’, a cui spetta l’espletamento dell’istruttoria e la decisione finale<sup>19</sup>.

Successivamente, si osserveranno le soluzioni adottate nel contesto nazionale, le ragioni delle scelte operate nella costruzione del Sistema Museale Nazionale, tenendo a mente le tipologie di modelli esistenti (‘accentrato’ e ‘decentrato’), diversificati in base al livello di discrezionalità rimessa al soggetto accreditante nella valutazione della sussistenza dei presupposti, in base ai criteri predeterminati<sup>20</sup>; tenendo, in ogni caso, in considerazione che l’idea della costruzione di un sistema a rete nel panorama museale italiano si era già affacciata all’inizio degli anni Duemila, con la predisposizione del c.d. Atto di indirizzo sugli standard museali (d.m. 10 maggio 2001) da parte del Mibac.

Ancora, si metteranno in evidenza le potenzialità e le criticità mostrate dalle due tipologie di sistemi, con riferimento, in particolare, al tema dei controlli sul rispetto degli standard e alle effettive capacità degli attori inseriti – o che aspirano ad inserirsi nel sistema – di raggiungere e/o mantenere il rispetto dei parametri determinati<sup>21</sup>.

Da ultimo, si accennerà soltanto ad alcune esperienze afferenti alla logica di sistema già intraprese in Italia in altri settori, comunque riconducibili ad ambiti in cui, a soggetti sostanzialmente pubblici, si richiede l’erogazione di servizi per il soddisfacimento di esigenze riconducibili a diritti fondamentali costituzionalmente tutelati, come l’istruzione e la salute<sup>22</sup>.

---

<sup>19</sup> Cfr. par. 3.1.1. e 3.1.2.

<sup>20</sup> Cfr. par. 4.3.

<sup>21</sup> Cfr. par. 5.

<sup>22</sup> Cfr. par. 6.

### 3. La nascita e lo sviluppo dei modelli a rete nel settore del patrimonio culturale: i sistemi museali

Dall'analisi finora condotta è emerso come il concetto di «patrimonio culturale nazionale» abbia svolto un ruolo fondamentale nella costruzione del senso di appartenenza ad una Nazione, contribuendo a far nascere, all'interno del singolo contesto, quella 'sensibilità culturale' necessaria a regolare la materia.

Il tratto unificante si ravvisa, in particolare, nell'esigenza ricorrente di protezione, che emerge da tutte le leggi emanate in materia.

Basti pensare alla legislazione francese sui «trésors nationaux» per proteggere i beni culturali espropriati alla Chiesa, ai privati e alla monarchia a seguito della Rivoluzione. Dette proprietà venivano 'ereditate' dal neonato Stato nazionale ed entravano a far parte del suo «dominio», sotto l'etichetta onnicomprensiva di «patrimoine», la cui salvaguardia e difesa era rimessa alla competenza delle autorità pubbliche, depositarie dei medesimi. È questa, ancora oggi, l'impostazione che si registra in apertura al *Code du Patrimoine*, che recita: «Sont des trésors nationaux: Les biens appartenant aux collections des musées de France; Les archives publiques [...], ainsi que les biens classés comme archives historiques en application du livre II; Les biens classés au titre des monuments historiques en application du livre VI; Les autres biens faisant partie du domaine public mobilier, [...]; Les autres biens présentant un intérêt majeur pour le patrimoine national au point de vue de l'histoire, de l'art ou de l'archéologie»<sup>23</sup>.

Ancora, lo stesso fondamento si pone alle origini della «cultural property protection» nel Regno Unito, risalenti alla fine del XVIII secolo e individuate nelle istanze presentate da Sir John Lubbock nel celebre discorso tenuto alla *House of Commons*, che avrebbe condotto all'emanazione dell'*Ancient Monuments Bill* (AMB)<sup>24</sup>. In epoca di nuove pianificazioni urbanistiche e contro il rischio della demolizione di immobili dal rilevante valore storico, artistico e scientifico per la Nazione, questi

---

<sup>23</sup> L111-1, così come modificato dalla legge n. 2015-195 del 20 febbraio 2015 (art. 6). Sulla ricostruzione della nozione di «patrimoine» nel contesto francese, si v. CHASTEL A., *La notion de patrimoine*, Mayenne, 2010; CHOAY F., *Le patrimoine en questions: anthologie pour un combat*, Paris, 2009.

<sup>24</sup> Emanato nel 1882. La materia è oggi regolata dal *Town and Country Planning Act* (1971), revisionato dal ultimo nel 2015.

mette in luce il diritto di ogni cittadino britannico di reclamare la «proprietà pubblica» («public estate») di quei beni, sostenendo che «national monuments have generally been sacrificed, from ignorance of their value and interest, for the most trivial reasons [...]. At present there is no one who has the right, in the name of the nation, to say a word to prevent such acts of Vandalism»<sup>25</sup>.

Con la costruzione di regole nazionali di tutela sui beni dallo spiccato valore culturale si afferma così una terminologia specifica nei confronti del ‘deposito del passato’ e viene scelta una nozione in grado di riunire la variegata categoria di oggetti materiali – opere d’arte, architetture, documenti, libri, oreficerie, manufatti artigianali – che formano l’insieme delle «ricchezze nazionali», del «patrimonio»<sup>26</sup>.

La tutela e la gestione di un patrimonio siffatto ha trovato poi, nel corso del tempo, varie forme di riconoscimento negli ordinamenti considerati.

Stante quanto già ricordato, nell’ambito del contesto britannico si ricorda poi la normativa in tema di protezione degli «ancient buildings».

In modo diverso, ma sostanzialmente equivalente, la Francia provvede all’emanazione di leggi a protezione dei monumenti storici nazionali (*monuments nationaux*) attraverso due generi di procedimenti: l’iscrizione nell’inventario supplementare dei monumenti storici, quale misura di tutela semplificata, ma dagli effetti più deboli; e la classificazione (*classement*), segnatamente più incisiva. Il requisito necessario per l’iscrizione è la sussistenza di un «interesse pubblico storico-artistico», riconosciuto in capo al bene oggetto di tutela. È quindi possibile sottoporre a *classement* tanto beni immobili, quanto beni mobili ed il provvedimento

---

<sup>25</sup> Così Sir Lubbock, 266 Par. Debate – 3° ser. – 885 (1882), già in SAX J.L., *Is Anyone Minding Stonehenge? The Origins of Cultural Property Protection in England*, in *California Law Review*, vol. 78, Issue 6, 1990

<sup>26</sup> Per comprendere meglio la portata giuridica del termine può essere utile richiamare il valore che alla nozione di *patrimonium* attribuiva il diritto romano. Il «patrimonium paternis nominis» rappresentava quel complesso di beni ereditari costituente «il lascito del padre» ricevuto dai suoi successori, composto non soltanto da beni materiali, ma da un insieme di tradizioni e memorie custodite e tramandate all’interno della famiglia d’origine. Di qui il concetto di «eredità culturale» collettiva (*cultural heritage*), proprio della terminologia anglosassone e speso a livello internazionale nella normativa UNESCO. Sulla ricostruzione e l’evoluzione del termine «patrimonio» in ottica culturale, si v. TOSCO C., *I beni culturali. Storia, tutela e valorizzazione*, Bologna, Il Mulino, 2014; CHOAY F., *L’allegoria del patrimonio*, trad. di E. D’Alfonso e I. Valente, Roma, 1995.

di classificazione è adottato con ordinanza del Ministro competente, previo parere favorevole della Commissione superiore dei monumenti storici<sup>27</sup>.

Per quanto attiene alle misure riguardanti espressamente i musei, nel contesto francese, queste emergono ‘precocemente’, ma appaiono in origine connotate da un’impostazione molto statalistica e accentratrice; successivamente si ravvisa in esse un carattere sparso e disomogeneo, nell’assoluta mancanza di un piano coerente e sistematico di sviluppo.

La prima riforma organica della disciplina dell’organizzazione museale francese avviene alla metà degli anni Quaranta del secolo scorso, mediante la quale viene istituita la Direzione dei Musei di Francia, in seno al Ministero della cultura, con il compito di gestire una parte dei musei esistenti sul territorio nazionale, in particolare quelli ascritti alle categorie di musei nazionali (*musée nationaux*), musei classificati (*musées classées*), musei controllati dallo Stato (*musées contrôlés*)<sup>28</sup>.

Tanto i musei classificati quanto quelli controllati sono stati definiti un esempio di «decentramento equilibrato», idoneo a lasciare alle collettività sociali e alle amministrazioni locali margine di autonomia nella gestione del settore museale del proprio territorio. Allo Stato residuava una funzione di armonizzazione delle regole e dei metodi di gestione, realizzata soprattutto attraverso il coordinamento centrale della formazione e del reclutamento dei conservatori prima mediante la «Scuola del Louvre» (facente capo alla *Réunion des Musées Nationaux* - RNM) poi dal 1986 rinominata *Ecole du Patrimoine*. Restavano del tutto fuori dall’ambito della competenza ministeriale i musei di appartenenza privata.

---

<sup>27</sup> Particolarmente importante poi è la rimozione del necessario consenso preventivo da parte del proprietario – previsto invece nel regime precedente – in ordine alla classificazione di beni immobili in proprietà privata. In tale ottica, lo Stato guadagna un maggior potere di intervento nei confronti dei beni oggetto di protezione, a scapito delle ragioni del privato proprietario. Non solo, la legge del 1913 ammette la possibilità di procedere nell’iter classificatorio anche contrariamente alla volontà, ancorché espressa, del privato.

<sup>28</sup> Con riferimento alla categoria dei musei nazionali, ad essi appartengono solo le istituzioni riconducibili allo Stato e il loro elenco viene redatto con decreto, su proposta del Ministro competente e la loro gestione è affidata direttamente alla Direzione dei musei. A questi non era, pertanto, attribuita personalità giuridica, né è previsto che fossero muniti di un proprio bilancio, né di una direzione autonoma, essendo amministrati direttamente dalla Direzione, con il contributo del Comitato consultivo dei musei e dell’Unione dei Musei Nazionali (*Réunion des Musées Nationaux* – RMN). Quest’ultima ha i tratti di un organismo aziendale e dal 1991 è configurata come un ente pubblico di carattere industriale e commerciale, posto sotto la vigilanza del Ministero della Cultura.

Per valutare l'esperienza britannica in tema di gestione e organizzazione dei musei nazionali occorre, al contrario, porsi da una diversa prospettiva rispetto a quella della 'tipizzazione' dei musei esistenti. Dal momento che siano essi nazionali, locali o privati-indipendenti, a ciascun tipo corrispondono problematiche differenti e modalità di gestione specifica<sup>29</sup>.

Come ricordato, a più riprese, nei capitoli precedenti, i musei nazionali inglesi nascono, per lo più, in virtù di un atto di 'pubblicizzazione' successiva, dato dal riconoscimento della loro rilevanza nel contesto nazionale.

Al fine di valutare in maniera unitaria il loro stato di salute (*organisational health*) e il loro corretto funzionamento venne istituita, ad inizio Novecento, la *Royal Commission on National Museums and Galleries*, divenuta poi negli anni Ottanta del secolo scorso la *Museums and Gallery Commission* (MGC), assumendo negli anni Duemila la denominazione di *Museums, Libraries and Archives Council* (MLA)<sup>30</sup>.

La costituzione del DCMS è opera relativamente recente e, inizialmente, a fronte del proliferare di figure museali dalla natura eterogenea, durante gli anni Settanta si cerca un primo modello di gestione uniforme – sull'esempio di quello americano già introdotto un decennio prima dall'*Association of American Museums* – mediante il quale definire una serie di «standard minimi» che ciascun museo accreditato avrebbe dovuto garantire ai propri visitatori nell'erogazione dei suoi servizi. Tuttavia, questo primo esperimento si rivelò fallimentare per l'eccessiva rigidità dei criteri formulati e circa un decennio più tardi, a fronte della persistente esigenza di una disciplina di gestione museale unitaria, viene attribuito all'allora *Museums and*

---

<sup>29</sup> Basti ricordare che, a livello locale, i primi musei nascevano tra la fine dell'Ottocento e l'inizio del Novecento, prevalentemente per iniziativa di soggetti privati, come associazioni volontarie (*learned societies*). Solo in un secondo momento gli enti pubblici territoriali ne assunsero la gestione e che venne condotta attraverso una politica di *fundraising* mediante la tassazione imposta ai cittadini. I musei privati-indipendenti iniziano a diffondersi invece solo verso la fine degli anni Sessanta del secolo scorso. Sono istituiti da imprese, volontari o altri soggetti privati, contribuendo alla crescita numerica degli istituti museali nel Regno Unito. Per una ricostruzione in chiave storica, si v. SANI M., *Il Regno Unito*, in Compagna A. M e Sani M., *Musei di qualità. Sistemi di accreditamento dei musei d'Europa*, Gangemi Editore, 2008, 15 ss.

<sup>30</sup> L'autorità ha natura di *Non-Departmental Public Body* (NDPD), pertanto gode di una certa autonomia rispetto al Ministero competente (*Department for Culture, Media and Sports*), sebbene dipendente a livello finanziario da quest'ultimo e attualmente responsabile in materia di musei, biblioteche e archivi. Tradizionalmente la politica in campo culturale e museale è stata ispirata alla «arm's length principle», cioè il principio secondo cui le agenzie cui è demandata la gestione degli affari culturali devono operare alla distanza «di almeno un braccio» dal Governo, cfr. cap. II.

*Gallery Commission* il compito di adottare un nuovo modello di «accreditamento» (*Registration Scheme for Museums and Galleries*). Nello stesso si individuavano tutti i requisiti e le caratteristiche che un museo avrebbe dovuto avere per ottenere la «registrazione» ed essere ammesso a far parte della ‘rete’ di musei istituita a livello nazionale<sup>31</sup>.

L’intento era quello di costruire una rete di musei britannici che condividesse standard minimi e comuni di qualità e accessibilità al pubblico, mantenendo però intatta l’autonomia gestionale dei singoli istituti, in modo da accrescere la fiducia collettiva nelle istituzioni museali; costruire una base etica comune a tutti i musei del Regno Unito, mediante la redazione di codici di comportamento e la messa a punto di politiche museali condivise; rispondere alle esigenze effettive della realtà inglese<sup>32</sup>.

In Italia, lo status di «irrilevanza», sul piano giuridico, in cui ha versato il museo per lunghissimo tempo, come ricordato<sup>33</sup>, ha impedito non solo una sua considerazione come «soggetto», ma anche l’elaborazione di una disciplina compiuta in termini di gestione dello stesso.

Quel grado di autonomia che si è vista riconosciuta sin dall’inizio ai musei nelle esperienze esaminate, in ragione delle genesi che i medesimi hanno registrato nei singoli contesti nazionali, non si è avuto nel nostro Paese fino a tempi recenti e questo ha evidentemente inciso sulla possibilità di iniziare a ragionare in ottica di ‘sistema’ già nei decenni precedenti, come invece è accaduto, per esempio, nel Regno Unito.

Per poter comprendere le scelte operate dal legislatore nazionale nel predisporre un sistema di accreditamento nazionale per i musei, che riuscisse a comprendere non soltanto gli istituti statali o comunque pubblici, ma anche le strutture private, appare indispensabile guardare ai modelli adottati dalle altre due nazioni

---

<sup>31</sup> MORBIDELLI G. E CERRINA FERONI G., *I musei. Discipline, gestioni, prospettive*, Giappichelli, 2010.

<sup>32</sup> La fase istruttoria della redazione dell’atto è stata estremamente articolata e ha coinvolto vari esponenti del settore: rappresentanti della *Museums Association* (associazione di categoria del personale dei musei britannici), della *Association of Independent Museums* (associazione dei musei indipendenti) e degli *Area Museums Councils* (strutture decentrate del Governo con compiti di assistenza ai musei dislocati in un certo territorio, di incentivo alla cooperazione tra musei regionali e privati). Sul punto si v. MORBIDELLI G. E CERRINA FERONI G., *I musei. Discipline, gestioni, prospettive*, op. cit., 89 ess.

<sup>33</sup> Cfr. cap. II, par. 2 e 2.3.

considerate. Dal momento che, proprio nello studio dei loro elementi virtuosi e delle loro criticità, è stato costruito il modello italiano, reso operativo a partire dal febbraio scorso<sup>34</sup>.

---

<sup>34</sup> Cfr. d.m. 21 febbraio 2018.

#### 4. La costruzione dei modelli di accreditamento su scala nazionale: presupposti giuridici e apparati amministrativi

La tendenza al decentramento francese, da un lato, e l'eterogeneità del panorama museale inglese, dall'altro, nell'assenza di una normativa generale di settore per dette istituzioni, rappresentano i presupposti per la positivizzazione della nozione di «museo» nell'ordinamento di *civil law* e, in entrambi i casi, comunque, per la creazione di assetti organizzativo-gestionali, in grado di mettere 'a sistema' tutte le strutture museali presenti sul territorio nazionale.

Al fine di realizzare un coordinamento unitario a livello nazionale, nonché di fornire una disciplina uniforme alla materia dei musei, in Francia viene emanata la legge 4 gennaio 2002-5 relativa (c.d. *loi musées*)<sup>35</sup>.

Una legge fondamentale per la regolazione della materia, dal momento che, mentre la tutela dei beni culturali che compongono le collezioni e la loro circolazione trovavano già la propria disciplina, rispettivamente, nella legge del 1913 e nella legge di protezione dei tesori nazionali del 1992, lo stesso non era accaduto, fino ad allora, per i musei<sup>36</sup>.

La legge 2002-5 innova profondamente il panorama museale francese – rappresenta, infatti, il primo esempio di legge organica in materia – con particolare riferimento a tre aspetti.

In primo luogo, viene fornita una prima definizione di «museo» descrivendolo come «ogni collezione permanente composta di beni la cui conservazione ed esposizione rivesta un interesse pubblico e che sia organizzata a scopo di conoscenza, educazione e godimento pubblico», di tal che il museo acquista una soggettività giuridica propria, tanto da divenire oggetto di regolamentazione specifica<sup>37</sup>.

---

<sup>35</sup> La legge è stata successivamente abrogata con l'entrata in vigore del *Code du Patrimoine* – CP (2004), dove tutta la normativa inerente al patrimonio nel suo complesso oggi è confluita. In particolare, per quel che interessa in questa sede, si tratta dei libri I e IV, a cui si rimanda.

<sup>36</sup> Cfr. POULOT D., *Patrimoine et musées*, Hachette, 2014, 37 ss.; SALLOIS J., *Les musées de France*, PUF, 2008; LABOURDETTE M.-C., *Les musées de France*, PUF, 2015.

<sup>37</sup> Cfr. art. L4010-1 del CP. La nozione viene quindi delimitata nel suo significato, sebbene i margini rimangano ancora molto ampi poiché legati alla sussistenza di un «interesse pubblico» nei confronti dei beni. Nondimeno, va osservato come venga messa in risalto l'istituzione museale in sé e non soltanto le collezioni che è chiamata a conservare. In ordine al generico riferimento all'



In secondo luogo, è creato il marchio «Musée de France» mediante il quale si intende realizzare quell'armonizzazione dello statuto dei musei francesi a lungo auspicata e difficilmente realizzabile se non attraverso un accentramento delle competenze a livello statale. Vengono così meno le varie qualificazioni di museo nazionale, classificato, controllato e nasce un corpo di regole comuni per i musei, a prescindere dalla loro classificazione, dalla natura pubblica o privata della loro proprietà, tale da garantire la realizzazione delle funzioni essenziali attribuite a ciascun istituto in maniera uniforme<sup>38</sup>.

Si tratta di una svolta di fondamentale importanza, che permette di sottoporre al medesimo regime giuridico tanto le collezioni pubbliche quanto quelle private, precedentemente escluse dal novero della competenza statale. Inoltre, prevede la predisposizione di un controllo non soltanto tecnico, ma anche scientifico su tutti i musei qualificati come *Musées de France*. Ne consegue che la vigilanza statale assume un connotato maggiormente incisivo, in parte già previsto per i musei nazionali in precedenza, ma in questo modo esteso anche ai musei degli enti territoriali e, soprattutto, ai musei privati a cui viene riconosciuto il marchio.

L'istituzione «Musée de France» viene identificata come «servizio pubblico» o, con riferimento ai musei privati, «servizio di pubblica utilità» in quanto i presupposti sostanziali per l'attribuzione dell'*appellation* attengono, da un lato, alla rilevanza pubblica delle collezioni da essi conservate, dall'altro, alla natura pubblica o privata della persona giuridica che le gestisce<sup>39</sup>.

---

«institution culturelle et scientifique» è stata censurata un'eccessiva vaghezza della formulazione, in quanto non sarebbe idonea ad individuare e circoscrivere appieno le tipologie di soggetti qualificabili come «musée». Tuttavia, a tale obiezione supplisce la determinazione precisa dei soggetti qualificati, invece, come *Musée de France*. Con riferimento a questi ultimi, infatti, si prevede che possano beneficiare dell'*appellation* soltanto «des collections appartiennent à l'Etat, aux collectivités publiques ou à une personne morale de droit privé à but non lucratif. Ce critère de propriété des œuvres, que cet article n'aborde au demeurant que de manière confuse, présenterait le mérite de la clarté», così in *Rapport Richer* n.5/2002-2003, 42, disponibile su <https://www.senat.fr/rap/101-005/101-0051.pdf>.

<sup>38</sup> «Abrogeant les dispositions de l'ordonnance du 13 juillet 1945, le projet de loi substitue aux catégories qu'elles prévoyaient une appellative unique *musée de France*, qui aura vocation à s'appliquer à l'ensemble des institutions muséographiques dont les collections présentent un intérêt public. Cette appellation sera attribuée à la demande de la personne morale propriétaire des collections par le ministre de la culture, après avis d'une instance consultative nouvelle, le Conseil des musées de France», così in *Rapport Richer*, cit., 14.

<sup>39</sup> Secondo una dizione molto simile a quella adottata poi dal nostro Codice dei beni culturali e del paesaggio, all'articolo 102.

In terzo luogo, è istituito l'*Haute Conseil des Musées de France*, definito come «nouvelle instance consultative», cioè quale alta autorità preordinata svolgere una funzione ausiliaria al Ministero e di natura consultiva in ordine alla politica museale. L'*Haute Conseil* è oggi incardinato nel *Service des Musées de France* presso la *Direction Général des Patrimoines* (DGP), una delle tre Direzioni Generali del *Ministère de la Culture et de la Communication*, creata nel 2010 a seguito della riforma che dal 2007 ha investito tutta la pubblica amministrazione francese nell'ottica di rimodernarne l'assetto<sup>40</sup>.

Si tratta di un organo rappresentativo, a livello centrale, delle varie tipologie di musei esistenti nel panorama nazionale, incaricato di vigilare sulla coerenza complessiva della politica attuata in materia, specificatamente attraverso la procedura di attribuzione dell'*appellation* «Musée de France»<sup>41</sup>.

Al fine di garantire l'indipendenza di tale autorità rispetto alle determinazioni governative, la composizione dell'*Haut Conseil* è caratterizzata da un numero non particolarmente elevato di membri (19), tale da garantire sia la dialettica interna e la rappresentatività in ordine alle scelte assunte, sia l'autonomia rispetto alle decisioni ministeriali (art. L430-1 CP)<sup>42</sup>. Sebbene, data la collocazione all'interno del *Service de Musée* ed il rapporto di dipendenza funzionale che lo lega all'amministrazione statale, una simile intenzione sembra in parte pregiudicata.

Sulle stesse premesse di coordinamento disciplina unitaria, oltre che su quelle di garanzia di livelli di qualità nelle prestazioni dei musei parte del sistema, si fonda l'*Accreditation Scheme* britannico, inizialmente revisionato nel 1995, poi nel 2004 (anno in cui ha assunto l'odierna dicitura *Accreditation Scheme for Museums and Galleries*) e, da ultimo, nel 2011 a seguito dell'abolizione del MLA, con conseguente trasferimento dei suoi compiti all'*Arts Council England* e al *National Archives*.

---

<sup>40</sup> Sul punto si veda il più ampio progetto di *Révision Générale des Politiques Publiques* – RGPP, descritto su <http://www.vie-publique.fr/actualite/dossier/rgpp/revision-generale-politiques-publiques-coup-accelerateur-pour-reforme-etat.html>.

<sup>41</sup> Cfr. par. 3.1.1.

<sup>42</sup> La sua composizione dei suoi membri è così ripartita: un presidente, un deputato, un senatore a cui si affiancano quattro colleghi di pari grado formati rispettivamente da soggetti in rappresentanza dello Stato, delle autonomie territoriali, dei professionisti museali, nonché da personalità qualificate, impersonate da un esponente delle associazioni rappresentative della collettività. Sul punto si v. *Rapport Richer* cit., 49.

Tuttavia, le caratteristiche di fondo del progetto sono rimaste inalterate e costituiscono le linee guida fondamentali della gestione museale nel Regno Unito.

Nel contesto nazionale i tentativi per la costruzione di un sistema di standard museali condivisi idonei a mettere i musei 'in rete' si registrano tra la fine degli anni Novanta e l'inizio degli anni Duemila.

Con l'istituzione della Commissione paritetica presso il Ministero, incaricata di trasferire la gestione di alcuni museo o altri beni culturali in gestione alle regioni, alle province o ai comuni, si individuano dei criteri standard per la predisposizione di progetti di gestione integrata su scala regionale<sup>43</sup>.

La proposta, tuttavia, non ha trovato un'immediata attuazione, ma nonostante ciò il documento sugli standard per i musei italiani viene predisposto e sottoposto al dibattito della comunità nazionale, affinché «promuovesse una più condivisa cultura della gestione dei musei, coerente con le raccomandazioni degli organismi internazionali di settore e con le esperienze europee più qualificate, ma compatibile, comunque, con la varietà e complessità di condizioni dei musei italiani»<sup>44</sup>.

Sulla base delle osservazioni emerse, viene redatto l'«Atto di indirizzo sui criteri tecnico-scientifici e standard di funzionamento e sviluppo dei musei», adottato con d.m. del 10 maggio 2001<sup>45</sup>.

L'iter che ha condotto all'approvazione dell'Atto di indirizzo ha poi innescato «una serie di reazioni nelle direzioni auspiccate nelle conclusioni del documento e dai diversi commentatori: recepimento da parte delle Regioni, utilizzo non come mero documento 'burocratico', ma per una unificante cultura museale italiana, comparabile metodologicamente e operativamente con gli strumenti» predisposti nel settore in campo internazionale dalla normativa ICOM<sup>46</sup>.

Sebbene le previsioni dell'Atto non siano state esenti da criticità, negli anni successivi all'emanazione del decreto si è assistito da parte del Ministero e di alcune

---

<sup>43</sup> Si tratta della Commissione paritetica prevista nel d.lgs. 112/1998, art. 150 e costituita con d.m. dell'11 maggio 1999.

<sup>44</sup> Cfr. JALLA D., *Il museo contemporaneo. Introduzione al nuovo sistema museale italiano*, Torino, Utet, 2003, 215-221.

<sup>45</sup> Sugli intenti del Gruppo tecnico di lavoro istituito per la redazione del documento, si v. ACIDINI C. (a cura di), *Metodologie e obiettivi del 'Documento sugli standard'*, in *Ufficio Studi del Ministero per i Beni e le attività culturali*, Notiziario, XV, 65-67, gennaio-dicembre 2001, 8-10.

<sup>46</sup> Cfr. PINNA A., *Musei e valorizzazione. Dall'Atto di indirizzo sugli standard museali a oggi*, in M. Montella, P. Dragoni (a cura di), *Musei e valorizzazione dei beni culturali*, op. cit. 130 ss. qui 136.

regioni (in particolare, Abruzzo, Emilia-Romagna, Lazio e Lombardia) ad un'applicazione progressiva degli standard. Ciò malgrado il fatto che «l'obiettivo per il quale [lo stesso] era stato elaborato (il trasferimento dei musei statali [allo scopo di conferire loro maggiore autonomia mediante la rimessione della gestione a livello decentrato] non è stato mai attuato»<sup>47</sup>.

La questione è stata da ultimo ripresa nell'ambito della Commissione di studio per l'attivazione del Sistema Museale Nazionale, nell'ambito della quale non soltanto è stato predisposto il modello da adottare a livello nazionale, ma si è avuta occasione per revisionare i documenti già predisposti sui «Livelli uniformi di qualità» da applicare per la valorizzazione degli istituti e luoghi della cultura nazionali e per la valorizzazione integrata del patrimonio culturale<sup>48</sup>.

Occorre a questo punto osservare i tratti fondamentali su cui si fondano i modelli di accreditamento considerati, che riuniscono in sé, essenzialmente, il complesso delle caratteristiche tipiche riscontrabili in esperienze sperimentate nel resto d'Europa<sup>49</sup>. Premesso che si tratta, in ogni caso, di modalità di accreditamento attivate su base volontaria, da parte delle istituzioni che intendano avvalersi dei vantaggi della 'rete' e che siano, allo stesso tempo, pronte a sopportare gli oneri dell'accettazione, soprattutto in termini di mantenimento degli standard di qualità fissati per la registrazione e la permanenza nel sistema.

---

<sup>47</sup> Cfr. PINNA A., *Musei e valorizzazione. Dall'Atto di indirizzo sugli standard museali a oggi*, op. cit. 135-136.

<sup>48</sup> Cfr. *Relazione conclusiva*, disponibile su [https://www.beniculturali.it/mibac/multimedia/MiBAC/documents/1513242467357\\_relazione\\_conclusiva.pdf](https://www.beniculturali.it/mibac/multimedia/MiBAC/documents/1513242467357_relazione_conclusiva.pdf).

<sup>49</sup> Per un'analisi generali dei sistemi museali di accreditamento in Europa, si v. MARESCA COMPAGNA A., *I sistemi museali nazionali in Europa*, Allegato II, Commissione di studio per l'attivazione del Sistema Museale Nazionale, disponibile su [https://www.beniculturali.it/mibac/multimedia/MiBAC/documents/1513242634283\\_Allegato\\_II\\_-\\_Sistemi\\_museali\\_in\\_Europa.pdf](https://www.beniculturali.it/mibac/multimedia/MiBAC/documents/1513242634283_Allegato_II_-_Sistemi_museali_in_Europa.pdf).

#### 4.1. L'idoneità all'accREDITAMENTO secondo i parametri del modello 'accentrato'

Posto che si tratta, in ogni caso di procedimenti messi in atto dalle relative amministrazioni nazionali, siano esse costituite in forma di *services* o aventi natura di NDPBs, si tratta in ogni caso di iter di natura amministrativa.

La prima tipologia considerata è quella che presenta un più alto grado di discrezionalità ed è quella essenzialmente adottata per il sistema dei musei francesi, che si esaminerà pertanto quale esempio paradigmatico. Detto grado di discrezionalità può essere individuato sulla base della considerazione relativa all'ampiezza dei parametri di cui è richiesta la sussistenza in capo al museo per ottenere l'accREDITAMENTO, come si avrà modo di osservare.

La procedura di rilascio del marchio «Musée de France» prevede il coinvolgimento di soggetti pubblici a vari livelli territoriali: a livello centrale, è la competenza è assegnata al *Service des Musées de France*, uno dei quattro *services* della *Direction Générale des Patrimoines*, così come precedentemente inquadrata<sup>50</sup>; a livello periferico, i relativi compiti spettano agli organi decentrati del Ministero, le *Directions Régionales des Affaires Culturelles* (DRAC).

I presupposti per il rilascio dell'*appellation* «Musée de France» sono individuati nel numero di tre: l'idoneità della collezione permanente del museo a «revêtir un intérêt public»; il proprietario del museo da qualificare dovrà appartenere ad una delle categorie di soggetti previsti dalla legge; il museo in quanto tale dovrà garantire

---

<sup>50</sup> Cfr. par. 2. Il *Service des Musées* si articola in due sotto-direzioni, rispettivamente relative alle collezioni e alla politica museale (*sous-direction des collections* e *sous-direction de la politique des musées*), ad esso sono affidati tre tipi di funzioni: la protezione e gestione delle collezioni dei musei, relativamente alle acquisizioni, restaurazioni, trasferimenti di opere, verifica di inventario (*récolement*) e diffusione digitale; la gestione progettuale di edifici e strutture (*muséographie*); la gestione degli operatori professionali, oltreché della ricerca. In aggiunta alla protezione, lo studio e l'arricchimento delle collezioni pubbliche, esercita un controllo scientifico e tecnico sull'attività museale e si occupa delle risorse dei musei territoriali e nazionali. Le DRAC sono, invece, classificate come *services déconcentrés* del Ministero, in altri termini sono amministrazioni statali decentrate, volte al perseguimento delle finalità dettate dall'amministrazione centrale in ambito regionale. Per un'analisi più approfondita si v., <http://www.culturecommunication.gouv.fr/Ministere/Directions/La-direction-generale-des-patrimoines>; <http://www.culturecommunication.gouv.fr/Ministere/Etablissements-et-services-deconcentres>.

il rispetto degli obiettivi permanenti (*missions permanentes*) fissati per i *Musées de France*<sup>51</sup>.

Osservando i criteri appena riportati si percepisce come sia, di fatto, rimesso all'amministrazione precedente la valutazione circa l'idoneità del museo, con le sue caratteristiche, ad ottenere il marchio di qualità.

In ogni caso, l'*appellation* può essere concessa unicamente alle categorie di musei previste dalla legge, riconducibili a tre: quelli appartenenti allo Stato (precedentemente *musées nationaux*); quelli in proprietà di un altro soggetto dotato di personalità giuridica di diritto pubblico (tra cui gli enti territoriali o altri *établissement public*); quelli appartenenti a persone giuridiche di diritto privato, volte al perseguimento di scopi non lucrativi (si tratta di associazioni e/o fondazioni d'interesse pubblico, con scopo non patrimoniale e culturale)<sup>52</sup>.

La stessa viene attribuita, generalmente, su istanza volontaria dei soggetti interessati, proprietari delle relative collezioni, a seguito di provvedimento emanato dall'autorità amministrativa competente, previo parere dell'*Haut Conseil des Musées de France* sulla documentazione (*dossier*) prodotta dall'interessato<sup>53</sup>.

I compiti al cui espletamento sono tenuti tutti i *Musées de France* sono riassunti nelle c.d. *missions permanentes*, riconducibili a quattro gruppi di attività: conservare, restaurare, studiare e arricchire le collezioni che gestiscono; rendere le stesse fruibili al più ampio pubblico possibile; ideare e realizzare attività di matrice educativa e culturale, volte a garantire la diffusione e il pari accesso alla cultura; contribuire allo sviluppo della conoscenza e della ricerca, oltreché alla loro diffusione<sup>54</sup>.

Qualora vengano meno le ragioni di interesse pubblico sottese alla tutela della collezione, gestita dal museo, o in tutti gli altri casi previsti dalla legge, la qualifica può essere revocata (*retrait de l'appellation*)<sup>55</sup>.

---

<sup>51</sup> Sulle linee guida per divenire *Musée de France* si v. [www.culturecommunication.gouv.fr/.../DevenirMF\\_2011\\_10.pdf](http://www.culturecommunication.gouv.fr/.../DevenirMF_2011_10.pdf).

<sup>52</sup> «L'appellation 'musée de France' peut être accordée aux musées appartenant à l'Etat, à une autre personne morale de droit public ou à une personne morale de droit privé à but non lucratif», cfr. art. L441-1, *Code du Patrimoine*.

<sup>53</sup> Qualora la domanda sia presentata da una persona giuridica di natura privatistica, la cui attività è rivolta al perseguimento di scopi non lucrativi, il rilascio del marchio è subordinato alla presentazione di alcuni documenti aggiuntivi (art. R442-2 CP). Cfr. *Devenir «Musée de France»*, disponibile su [www.culturecommunication.gouv.fr/.../DevenirMF\\_2011\\_10.pdf](http://www.culturecommunication.gouv.fr/.../DevenirMF_2011_10.pdf)

<sup>54</sup> Cfr. art. L441-2 CP.

<sup>55</sup> Il Codice prevede due ipotesi di revoca, l'una eventuale e l'altra necessaria, cfr. art. L442-3.

Sono previste poi delle forme di controllo scientifico e tecnico nei confronti dei musei che siano in possesso del marchio: il controllo permanente, che consiste nella verifica dell'attuazione delle quattro *missions permanentes* a cui i *Musées de France* sono chiamati ad aderire<sup>56</sup>; il controllo puntuale può svolgersi, invece, in differenti contesti<sup>57</sup>.

#### **4.2. I canoni del modello 'dencentrato' e la specificità dei criteri di accesso al sistema**

La seconda tipologia in esame, al contrario, è caratterizzata da una dettagliata previsione di parametri organizzativi e di gestione, suddivisi per aree, ai quali il museo che intende presentare domanda per l'accreditamento è chiamato a corrispondere. Inoltre, è allo stesso tempo onerato a mantenersi entro quei canoni per tutto il periodo in cui la registrazione è attiva, al fine di poter ottenere una conferma del suo status allo scadere del periodo determinato.

Il modello a cui ci si riferisce è quello adottato dal Regno Unito per la previsione di standard comuni nella gestione dei musei presenti sul proprio territorio<sup>58</sup>.

In tale quadro, gli obiettivi (*aims*) della creazione di una rete di musei a gestione uniforme possono essere ricondotti a tre: incoraggiare tutti i musei e le gallerie a raggiungere standard condivisi sulle modalità di gestione e promozione delle collezioni, nonché sui rapporti tra istituti e visitatori; incoraggiare la creazione di un clima di fiducia nelle organizzazioni museali e la gestione del denaro pubblico in modo opportuno; rafforzare i fondamenti etici e professionali condivisi da tutti i musei.

---

<sup>56</sup> Preposto alla realizzazione concreta degli obiettivi permanenti è il personale tecnico-scientifico qualificato (gestori dei musei e capi del servizio al pubblico), selezionato in base ai requisiti descritti all'art. 10 del decreto 25 aprile 2002, attuativo della legge n° 2002-5.

<sup>57</sup> Generalmente, nell'ambito di lavori realizzati con sovvenzioni statali nei locali del museo interessato; in casi di deposito o prestito di opere effettuato da un museo dello Stato ad un *Musée de France* appartenente ad un ente territoriale (per esempio un comune).

<sup>58</sup> I riferimenti seguenti sono stati tratti dal documento *Accreditation Scheme for Museums and the Galleries in the United Kingdom: Accreditation Standard*, October 2011, disponibile su [http://www.artscouncil.org.uk/sites/default/files/download-file/Accreditation\\_standard.pdf](http://www.artscouncil.org.uk/sites/default/files/download-file/Accreditation_standard.pdf).



A fronte di determinati fini, vengono elencati dettagliati criteri di selezione (*eligibility*) per poter accedere alla procedura di accreditamento<sup>59</sup>. Il soddisfacimento di tali previsioni costituisce condizione preliminare e necessaria affinché possa essere verificata la sussistenza dei requisiti minimi per ottenere l'accreditamento (*requirements for accreditation*).

Da quanto riportato, si può osservare come il modello in esame, in realtà, risponda ad un criterio di natura sostanziale (più che formale) per la selezione dei soggetti accreditabili, attraverso la verifica della sussistenza dei parametri uniformi precostituiti che, ove dovessero essere completamente integrati, si potrà ottenere l'accreditamento.

Il livello di dettaglio raggiunto nella definizione dei parametri per gli standard di qualità in tal caso è particolarmente penetrante. In questa sede, pertanto, basti ricordare che le macro-aree di valutazione riguardano essenzialmente tre presupposti: la valutazione dello «stato di salute» del museo (*organisation health*), verificandone il comportamento in termini di responsabilità (*responsible*), reattività alle richieste (*responsive*) e capacità di resistenza ed adattamento a contesti e situazioni mutevoli (*resilience*); dell'effettiva capacità di amministrazione delle collezioni (*collections*), in particolare in termini di accessibilità delle stesse e delle informazioni che le riguardano al più ampio numero di utenti; dei connotati di accoglienza e accessibilità (*users and their experiences*), relativi alle modalità di esposizione delle collezioni assicurazione della buona qualità del servizio al numero più ampio di visitatori<sup>60</sup>.

Per quel che riguarda la procedura di accreditamento, il procedimento è descritto dettagliatamente nella parte introduttiva dell'*Accreditation guidance*, pertanto

---

<sup>59</sup> soddisfare la definizione di «museo» indicata dalla *Museums Association* nel 1988, secondo la quale «I musei mettono i cittadini in condizione di esplorare le collezioni in modo da trarre ispirazione, insegnamento e diletto da esse: «Museums enable people to explore collections for inspiration, learning and enjoyment. They are institutions that collect, safeguard and make accessible artefacts and specimens, which they hold in trust for society», la definizione è tratta dal Codice Etico della *Museums Association* (MA), disponibile su <https://www.museumsassociation.org/download?id=1155827>.

<sup>60</sup> A ciascuno dei sub-requisiti elencati corrispondono, inoltre, apposite e relative sezioni dell'*Accreditation Guidance*. Queste forniscono indicazioni ulteriori e dettagliate, scalabili in base alla tipologia di museo (indipendente, appartenente ad ente locale, universitario, nazionale o assimilabile ad un nazionale, c.d. *nationally-styled*), cfr. [http://www.artscouncil.org.uk/sites/default/files/download-file/Accreditation\\_standard.pdf](http://www.artscouncil.org.uk/sites/default/files/download-file/Accreditation_standard.pdf).



ai fini di quello che interessa in questa sede se ne riassumeranno i passaggi fondamentali.

In primo luogo, il soggetto che intenda accreditarsi è chiamato a considerare autonomamente la propria posizione, innanzitutto valutando se sia in possesso dei requisiti previsti dai criteri di selezione (*eligibility*), preliminari all'avanzamento della stessa, ai fini del completamento del relativo questionario on-line. Tale ricognizione viene effettuata raffrontando la propria condizione con quella descritta dai documenti citati (*Accreditation Standard e Guidance*), disponibili gratuitamente online sul sito dell'*Arts Council*<sup>61</sup>. Soltanto ove il soggetto sia considerato *eligibile* in quanto rientra in tutti i requisiti previsti, potrà procedere al completamento del questionario di ammissione all'accREDITamento vero e proprio (*full application*)<sup>62</sup>.

Segue la fase di valutazione della richiesta da parte dell'amministrazione o partner incaricato (*assessor*) e una fase valutativa preliminare (*assessment*) di verifica sostanziale dei requisiti previsti e dichiarati dal museo interessato<sup>63</sup>.

La fase di valutazione ha una durata massima di cinque mesi, entro i quali dovrà condursi un'analisi volta ad esaminare: la completezza della richiesta inoltrata, segnalando eventuali carenze documentali o informative; la validità complessiva della domanda, anche mediante visite in loco da parte dei rappresentanti dei

---

<sup>61</sup> In ogni caso, sia che si tratti di una prima richiesta o di una procedura di rinnovo (prevista ogni tre anni), l'interessato potrà contattare i soggetti preposti alla valutazione delle domande per ottenere la consulenza necessaria all'esame dei requisiti per l'inoltro della domanda, oppure chiedere supporto tramite il link presente sul sito, nell'apposita sezione dedicata.

<sup>62</sup> Si parla dello status c.d. «working towards Accreditation», che può durare non oltre un anno dall'apertura della richiesta. È riconosciuto valore a questa fase addirittura anteriore alla verifica dei requisiti per dimostrare il *commitment* del museo all'adesione allo schema in sede di successiva ponderazione dei parametri di accREDITamento, si v. *Accreditation guidance. An introduction*, 2014, 7.

<sup>63</sup> Dal 2011 è l'*Arts Council of England* il responsabile delle politiche di supporto e sviluppo degli istituti museali. Con riferimento al Galles, le stesse funzioni sono esercitate dal CyMAL – *Museums Archives and Libraries Wales*, quale articolazione del governo gallese. Con riferimento infine alla Scozia all'Irlanda del Nord le corrispondenti organizzazioni competenti sono *Museums Galleries Scotland* e *Northern Ireland Museums Council*. Tali autorità valutano preliminarmente le singole richieste di accREDITamento dei musei (*assessment process*), e successivamente ne inviano gli esiti all'*Accreditation Secretariat* presso l'*Arts Council England*. Agli interlocutori sopracitati, valutatori delle domande di accREDITamento, si aggiungono altri partner pubblici o privati, destinatari delle stesse istanze, poi trasmesse successivamente ai partner principali (tra i quali possono elencarsi: *Army Museums Ogilby Trust*; *Association of Independent Museums*; *Collections Trust*; *English Heritage*; *Museums Association*; *National Trust*; *National Museum Directors' Conference*; *University Museum Group*) Sulle funzioni e la storia dell'autorità si veda [www.artscouncil.org.uk](http://www.artscouncil.org.uk). Sulle funzioni e l'organizzazione del CyMAL si veda [www.wales.gov.uk/topics/cultureandsport/museumsarchiveslibraries](http://www.wales.gov.uk/topics/cultureandsport/museumsarchiveslibraries).

soggetti valutatori. Una volta completata la verifica, La decisione finale è rimessa così al collegio prescelto dell'*Arts Council*<sup>64</sup>.

Sono possibili quattro diversi tipi di accreditamento: un accreditamento pieno, nel caso in cui l'istante presenti tutti gli standard richiesti dalle previsioni; un accreditamento provvisorio, qualora difetti in tutto o in parte dei requisiti richiesti ma l'*assessor* che ha svolto la valutazione preliminare ritenga che vi siano buone probabilità e l'intento di arrivare ad un'integrazione piena degli standard in breve tempo; un rinvio della decisione in attesa di ulteriori informazioni (*decision differed*), qualora il collegio non si dimostri convinto, pur a fronte di risultanze positive della verifica preliminare, e necessiti di ulteriore documentazione; il mancato rilascio o rinnovo dell'accREDITAMENTO, laddove il museo sia lontano dall'integrare gli standard minimi richiesti e non presenti previsioni di conseguibilità degli stessi entro il breve periodo, oppure dimostri di averli persi nel corso tre anni e non risulti in grado di recuperarli nello stesso breve periodo<sup>65</sup>.

### **4.3. Il sistema «Musei Italiani»: una soluzione intermedia**

Il modello adottato nel contesto nazionale pare porsi a metà strada tra la previsione estremamente dettagliata dei parametri organizzativi di gestione, tipici del modello 'decentrato' e più ampi canoni di adesione, propri del modello 'accentrato', cercando di ovviare al rilievo problematico circa l'effettiva soddisfazione dei requisiti previsti dalla norma da parte degli istituti che aspirano all'accREDITAMENTO.

Quanto agli obiettivi che la creazione della rete di musei a gestione unificata si propone di raggiungere, questi possono essere individuati in quattro: l'agevolazione della promozione dello sviluppo della cultura, riconoscendo come scopi primari del museo anche le attività di formazione, apprendimento e ricerca; la garanzia di

---

<sup>64</sup> [www.artscouncil.org.uk/what-we-do/supporting-museums/accreditation-scheme/accreditation-returns](http://www.artscouncil.org.uk/what-we-do/supporting-museums/accreditation-scheme/accreditation-returns).

<sup>65</sup> [www.artscouncil.org.uk/what-we-do/supporting-museums/accreditation-scheme/accreditation-returns](http://www.artscouncil.org.uk/what-we-do/supporting-museums/accreditation-scheme/accreditation-returns).

un accesso di qualità per gli utenti e un miglioramento della protezione delle collezioni; la definizione di un'azione strategica condivisa per le politiche culturali, individuando in maniera chiara le amministrazioni chiamate a verificare l'applicazione delle regole uniformi (parametri e standard) e identificare i modi concreti (procedimenti) e più semplici per poter attuare dette regole, calibrando gli interventi ai bisogni effettivi; l'agevolazione della generazione di economie di scala e la prestazione condivisa di servizi, considerando i musei che fanno parte del Sistema non solo per le loro esigenze, ma anche quale nucleo di competenze, capacità professionali e risorse condivise<sup>66</sup>.

Sulla base di queste premesse viene creato il sistema museale nazionale, «composto dai musei e dagli altri luoghi della cultura statali, di cui all'articolo 101 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, nonché dagli altri musei di appartenenza pubblica, dai musei privati e dagli luoghi della cultura pubblici o privati, che, su base volontaria e secondo le modalità stabilite dal presente decreto chiedano di essere accreditati»<sup>67</sup>.

Così viene creato il logo «Musei italiani» da parte della Direzione generale Musei, che è chiamata ad occuparsi della predisposizione ed aggiornamento dell'elenco dei musei e degli altri luoghi della cultura entrati a far parte del Sistema. Mentre, i compiti più strettamente legati alle procedure di accreditamento sono assegnati ad un'apposita Commissione (Commissione per il Sistema Museale Nazionale), in seno alla DG Musei, nominata con decreto ministeriale, presieduta dal Direttore generale Musei e composta dal presidente del Comitato tecnico-scientifico per i musei e l'economia della cultura, da quattro rappresentanti designati dal Ministro, da sei rappresentanti designati dalla Conferenza unificata, e da due rappresentanti designati da ICOM Italia<sup>68</sup>.

Per un coordinamento con i livelli territoriali in cui un sistema museale è già attivo, qualora i livelli di qualità fissati da entrambi i sistemi siano equiparabili, è previsto che i musei e i luoghi della cultura ivi iscritti siano automaticamente accreditati anche a livello nazionale<sup>69</sup>. In caso contrario, in ciascuna regione o

---

<sup>66</sup> Cfr. *Relazione conclusiva*, cit., par. 2.1., oggi indicati, all'art. 2, co. 2 del d.m. 21 febbraio 2018.

<sup>67</sup> Cfr. art. 2, d.m. 21 febbraio 2018.

<sup>68</sup> Cfr. art. 3, co. 2, d.m. 21 febbraio 2018.

<sup>69</sup> Cfr. art. 4, co. 2, d.m. 21 febbraio 2018.

provincia autonoma «opera un Organismo di accreditamento a cui compete l'istruttoria delle istanze»<sup>70</sup>. L'organismo è poi disciplinato secondo i modelli previsti dal singolo ente territoriale a cui appartiene. Ai lavori dello stesso partecipa anche il Direttore del Polo museale regionale competente<sup>71</sup>.

A fronte degli obiettivi determinati, sono stati predisposti i criteri di selezione da verificare, secondo un procedimento bifasico (a livello regionale, davanti all'Organismo di accreditamento e poi a livello centrale, davanti alla Commissione), per accedere alla procedura di accreditamento su base volontaria, che rispondono a tre macro-ambiti, similmente a quanto previsto dall'*Accreditation Scheme* britannico. Si tratta di: «organizzazione»; «collezioni»; «comunicazione e rapporti con il territorio»<sup>72</sup>, ciascuno dei quali rispettivamente articolato in più «sezioni e voci» che rispecchiano l'organizzazione e le attività dei musei, tali da rappresentare dei parametri di verifica del rispetto degli standard minimi e da permettere l'individuazione degli obiettivi di miglioramento per iniziative future<sup>73</sup>.

Segue un regime di controlli e verifiche per i musei accreditati e il finanziamento del sistema mediante un duplice canale di risorse: da un lato, si prevede un contributo pubblico *ad hoc* (erogato da Stato e dalle regioni); dall'altro, è predisposto un fondo destinato al sostegno e alla realizzazione delle attività dei musei appartenenti al sistema (Fondo per il sostegno del Sistema Museale Nazionale), «alimentato con quota parte – il 20 per cento – degli introiti da bigliettazione dei diversi istituti e luoghi della cultura. Si tratta di un innovativo meccanismo di solidarietà, centralizzato e trasparente, che ha sostituito la casualità e l'incertezza, talora anche l'arbitrarietà, con cui dal centro potevano essere prese ad libitum le risorse dei siti più visitati [...] per essere poi distribuite ad altri luoghi della cultura»<sup>74</sup>.

---

<sup>70</sup> Cfr. art. 5, co. 1, d.m. 21 febbraio 2018.

<sup>71</sup> Cfr. art. 5, co. 3, d.m. 21 febbraio 2018.

<sup>72</sup> Cfr. Allegato I – Livelli uniformi di qualità per i musei, al d.m. 21 febbraio 2018.

<sup>73</sup> Per una disamina dettagliata dei criteri previsti nell'ordinamento nazionale, si v. Allegato I, cit., 2 ss.

<sup>74</sup> CASINI L., *Una «revolution in government»? La riforma amministrativa del patrimonio culturale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2/2018, 693 ss, qui 715.

## 5. Le potenzialità dei sistemi a ‘rete’ in ambito museale

L’analisi dei casi considerati suscita una serie di osservazioni circa le capacità e i deficit dimostrati dalle logiche di ‘sistema’ o di ‘rete’ applicate al settore museale.

Da un punto di vista dei vantaggi, va sicuramente preso in considerazione l’impatto in termini di protezione delle collezioni. In particolare, il riferimento è allo statuto giuridico delle collezioni e ai vincoli cui sono sottoposte le verifiche inventariali; agli effetti sui procedimenti di acquisto, di prestito o scambio, di deposito e di restauro delle opere; nonché all’attività di restauro e di messa in sicurezza delle collezioni.

A questi si aggiungono le conseguenze in termini di controllo scientifico e tecnico esercitato dallo Stato sui musei in possesso del marchio<sup>75</sup>: le ispezioni volte a verificare le condizioni nelle quali i musei portano avanti le loro ‘missioni’, così come individuate da statuto affidategli, garantiscono un’uniformità della fruizione assicurata a livello nazionale.

Inoltre, i musei che vengono riconosciuti idonei all’accreditamento beneficiano di un’ulteriore serie di vantaggi, in termini di performance; di credibilità e fiducia; efficiente impiego della forza lavoro, selezionata tra professionisti qualificati in relazione alle incombenze particolari del singolo museo; di partnership, per l’incoraggiamento alla collaborazione tra i soggetti coinvolti nella dimensione museale, a garanzia dell’esistenza di profili gestionali chiari e collaudati; di pianificazione, poiché la predisposizione di progetti e la formalizzazione di politiche e procedure rendono più prossimi alla certezza gli esiti di gestione, permettendo di poter pianificare scelte e investimenti; di rapporto pubblico-privato, dal momento che dinamiche più semplici di gestione museale rafforzano la possibilità di cooperare con i privati, nonché di attrarre fondi per l’incremento delle attività museali tanto da soggetti pubblici che privati.

Alcune criticità possono comunque essere evidenziate, anche perché pure già sperimentate nei contesti in cui i sistemi di accreditamento sono ormai a regime da

---

<sup>75</sup> Tutte le informazioni relative alla tematica del controllo statale sull’attività dei musei qualificati sono tratte da VULFIN M., *Le contrôle scientifique et technique de l’Etat sur les musées territoriaux*, Ecole du Louvre, maggio 2016.

molto tempo. Esse riguardano essenzialmente due profili: quello delle risorse (umane e finanziarie), soprattutto ai fini del perfezionamento del sistema dei controlli; e quello della difficoltà nel raggiungimento dei parametri standard individuati dalla legge.

Quanto alla prima questione, la difficoltà è emersa – in particolare nel contesto francese – nello stabilire un chiaro riparto di competenze tra i soggetti detentori del potere di effettuare i controlli tecnico-scientifici, spesso attribuito in capo a più soggetti. A ciò si aggiunge la scarsità di risorse umane e finanziarie, che si pone come ulteriore limite all’attuazione concreta dei medesimi. Oltre alla mancanza di personale, poi l’aumento di compiti e funzioni comporta, inevitabilmente, maggiori spese per il bilancio dello Stato, che non sempre si è in grado di sostenere. Si tratta di tutte circostanze dirette a pregiudicare la possibilità di un’erogazione uniforme dei finanziamenti e delle sovvenzioni pubbliche previste nei confronti degli appartenenti al sistema.

Quanto al problema del raggiungimento dei parametri individuati dalla legge, il nodo è individuato nella previsione di standard a volte troppo ambiziosi per potere effettivamente permettere alla gran parte dei musei di competere (come per esempio si nota nel caso britannico), generando una dinamica di ‘esclusione’ che rischia di ripercuotersi sull’efficacia stessa del modello.

Al di là delle criticità appena segnalate, la logica di previsione di standard e i vincoli derivanti dal sistema integrato di gestione museale sembra positiva.

Soprattutto perché mediante la realizzazione della stessa si punta al raggiungimento, in sostanza, di quattro obiettivi: ridefinire e rimodellare il ruolo del museo e la sua posizione come entità o «attore della democrazia culturale», evidenziando il carattere pubblicistico della sua missione; armonizzare la disciplina dei musei riconosciuti dallo Stato, eliminando ingiustificate disparità esistenti tra musei pubblici e musei privati attraverso il coordinamento; integrare e approfondire la logica della decentralizzazione, cercando di dare una disciplina puntuale delle regole d’interazione tra potere centrale ed enti territoriali.

## **6. Cenni e confronto con altre esperienze applicative nel contesto nazionale: il sistema di istruzione e il sistema sanitario**

La logica di sistema, come si è osservato, rappresenta ormai un modello abbastanza diffuso negli ordinamenti nazionali secondo il quale strutturare organizzazioni deputate al soddisfacimento di interessi di rilevanza generale.

Lo schema è stato definito quello di «governance without government»<sup>76</sup>, dal momento che tali apparati concorrono a superare il tradizionale modello burocratico-statalista, per dare spazio a rapporti di collaborazione e interdipendenza tra i soggetti del sistema, non necessariamente tutti appartenenti alla compagine pubblica, estendendo così la platea degli erogatori, a tutto vantaggio della cura dell'interesse generale che si intende garantire.

Il tipo di interesse pubblico in questione è l'elemento condizionante degli assetti organizzativi adottati nei sistemi previsti per l'erogazione di servizi a livello nazionale.

Ai fini dell'analisi sinora condotta sul sistema museale nazionale, può dimostrarsi utile tenere in considerazione anche esempi di sistema già applicati nel contesto interno, rispettivamente operanti nel settore dell'istruzione e in quello della sanità.

Nell'impossibilità di poter esaminare dettagliatamente le due realtà, data la complessità delle dinamiche che le riguardano e le problematiche implicate, in questa sede si cercherà di individuarne almeno i tratti fondamentali, così da tentare di operare un confronto con la neonata esperienza in campo museale, anche nell'ottica di inscrivere quest'ultima all'interno di un quadro più preciso.

Entrambi i sistemi nazionali considerati – come si ipotizza, al pari di quello museale – vedono coinvolta la necessità di rispondere a diritti sociali costituzionalmente tutelati. Infatti, sia l'istruzione, che la salute rientrano tra i compiti fondamentali che la Costituzione assegna alla Repubblica, sia quali diritti dei singoli, sia quali interessi della collettività.

Si è visto come, nel campo culturale, la Carta non enunci chiaramente l'esistenza di un 'diritto alla cultura' in capo al cittadino, ma come al tempo stesso questo possa

---

<sup>76</sup> CASSESE S., *Le reti come figura organizzativa della collaborazione*, in *Lo spazio giuridico globale*, op. cit., 2003, 43 ss.

essere oggetto di deduzione a fronte di un'interpretazione estensiva del primo dei due commi<sup>77</sup>.

Il soddisfacimento di interessi legati a diritti fondamentali prevede in capo all'ordinamento un onere di erogazione delle prestazioni volte alla soddisfazione di esigenze individuali, derivanti dall'esercizio dei medesimi e ove ne sussistano le condizioni.

Se nei due casi oggetto di considerazione dette esigenze primarie si concretano nella garanzia ad un servizio pubblico di istruzione e di un medesimo servizio in ambito sanitario, nel campo culturale, questo potrebbe essere traslato sui musei e sulla garanzia di fruizione del patrimonio culturale di cui gli stessi sono depositari.

Infatti, così come accaduto per gli istituti scolastici e per le aziende sanitarie locali, anche nei confronti delle istituzioni museali, come si è già avuto occasione di evidenziare – e sebbene con decenni di ritardo – è stato previsto il riconoscimento di una forma di autonomia, presupposto sostanziale, come si dirà, per la costruzione di un sistema di servizi nazionale. Allo stesso tempo, il servizio di fruizione museale è stato di recente elevato al grado di servizio pubblico essenziale, nell'ambito della riforma intervenuta sulla normativa in tema di diritto di sciopero in tale materia.

Va però evidenziato che, le forme di autonomia riconosciute ai tre soggetti considerati (scuole, ASL e musei), come già rilevato, poggiano su fondamenti differenti.

Infatti, mentre in campo sanitario, l'unità operativa è essenzialmente costruita sul modello aziendale e gode, pacificamente, di autonomia imprenditoriale, assumendo le proprie determinazioni con atti aziendali di diritto privato (adottati dal direttore generale della struttura) ed erogando servizi in un regime di mercato semi-concorrenziale.

Sotto un altro profilo, in ambito scolastico, i relativi istituti godono di un'autonomia di tipo funzionale, in grado di qualificare i medesimi come enti pubblici (funzionali) non economici. Una qualità che permette a questi ultimi di poter esercitare alcune funzioni amministrative proprie della materia in oggetto, in

---

<sup>77</sup> Cfr. cap. I, par. 2.1.



deroga alla regola generale secondo la quale spetterebbe in capo al Comune di appartenenza il riconoscimento delle medesime<sup>78</sup>.

L'autonomia museale si ferma (per ora) ad un livello 'più arretrato' rispetto a quello previsto per le altre due realtà. Come già osservato, il museo statale, anche quello dotato di autonomia speciale, resta infatti ufficio dirigenziale (generale o non generale) del Ministero di appartenenza e non assume (ancora, a livello generalizzato) la veste di persona giuridica. Ciò non ha comunque impedito il riconoscimento in capo a questo di un'organizzazione interna improntata su una ripartizione razionale di compiti e funzioni, secondo un approccio di tipo manageriale, mediante la previsione di organi tipici del modello 'aziendale' (direttore, consiglio di amministrazione, collegio dei revisori, comitato scientifico, statuto e bilancio autonomi)<sup>79</sup>.

Posto il necessario conferimento di una qualche forma di autonomia alle unità minime del sistema, quanto ai tratti caratteristici, questi possono essere individuati in una serie di elementi eterogenei, che concorrono tutti a costruire il modello come modello «orizzontale», di organizzazione «diffusa» o «a rete», perché comprensiva di soggetti differenziati ed interdipendenti tra loro, posti in rapporto di collaborazione, ma anche potenzialmente in conflitto<sup>80</sup>.

La finalità ultima di tali iniziative è, in definitiva, quella di garantire una sempre maggiore attenuazione delle differenze tra gli interventi operati ai diversi livelli, spesso attraverso una giustificazione da individuare proprio nell'ambito delle previsioni costituzionali, come accade per esempio per le istituzioni scolastiche (articolo 33, primo comma, Cost.).

---

<sup>78</sup> Cfr. cap. II, par. 3.1.1.2.

<sup>79</sup> Cfr. cap. II, par. 3.1.1.2 e cap. III, par. 5.

<sup>80</sup> TORCHIA L., *Il governo delle differenze*, op. cit., p. 23.

## CONCLUSIONI

### 1. Dai beni alle attività: la cultura come diritto

Nel porsi l'interrogativo circa l'esistenza di un 'diritto alla cultura' nell'ordinamento nazionale, si è avuto modo di osservare come lo stesso sia riconosciuto in ambito internazionale e sovranazionale e come sia stato oggetto di codificazione da parte dei legislatori nazionali all'estero. In specie, da parte di quello francese, laddove nel Preambolo al testo costituzionale del 1946, tra i «droit-créances», insieme all'istruzione ed alla formazione professionale, si prevede la parità di accesso alla cultura, qualificando così la stessa come diritto fondamentale<sup>1</sup>.

Nell'ordinamento nazionale il riferimento alla «cultura» assume rilevanza costituzionale grazie alla previsione contenuta al primo comma dell'articolo 9 della Carta. Nonostante se ne faccia menzione, tuttavia, la «cultura» non è oggetto di statuizione diretta, ai fini dell'esegesi del testo. In altri termini, non se ne fa 'diritto' in sé, ma la stessa assume importanza solo in via interpretativo-sistematica, perché menzionata in una disposizione collocata nel blocco dei principi fondamentali; perché, a livello sintattico, rappresenta l'oggetto dell'attività di promozione; perché, sul piano dottrinale, il secondo comma dell'articolo 9, ritenuto tradizionalmente fondamentale, viene poi ricondotto al primo, secondo una lettura di tipo «circolare»<sup>2</sup> della disposizione, in base alla quale il contenuto precettivo del secondo irradia il primo e viceversa.

Pur intendendo affermare il riconoscimento della «cultura» come 'diritto' nell'ambito del nostro ordinamento, va però osservato come la riflessione giuridica

---

<sup>1</sup> Cfr. AUBY J.-F., *Le droit public de la culture*, Berger Levrault, 2016, 47 ss.; PELLAS J.-R., *Droit de la culture*, LGDJ, 2015, 30 ss.

<sup>2</sup> Cfr. MERUSI F., *Art. 9*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Roma-Bologna, Zanichelli, Foro italiano, 1975; CASSESE S., *I beni culturali: dalla tutela alla valorizzazione*, in *Gior. dir. amm.*, 7/1998, 763 ss.

in materia sia stata per lungo tempo caratterizzata da un'attenzione diretta alla «cosa» ed al «bene», piuttosto che alle «attività». Ne sono un chiaro esempio sia le rubriche delle più risalenti disposizioni normative di settore (Tutela delle cose di interesse storico-artistico, l. 1089/1939); sia la denominazione dell'Amministrazione centrale dello Stato (Ministero per i beni e le attività culturali); sia le leggi sistematiche e regolatrici della materia, le quali vedono ancora nei «beni», singolarmente o collettivamente considerati, l'oggetto primario della propria disciplina (Codice dei beni culturali e del paesaggio). Ciò al punto che le stesse «entità» custodi di tali «beni» sono state identificate con i medesimi e lasciate, come singole realtà, nella «irrilevanza» giuridica per decenni.

L'attenzione rivolta tanto alla «cultura» in sé, quanto più precisamente alle «attività culturali», inizia ad affiorare a partire dagli anni Novanta, quando si apre un'importante stagione di riforme politico-amministrative, tese a 'rivoluzionare' l'assetto funzionale, organizzativo e gestionale del settore, fino ad allora ancora legato a logiche appartenenti al secolo precedente, stante la preesistente vigenza delle leggi emanate nel 1939 sulla tutela delle cose d'interesse storico-artistico e delle bellezze naturali.

Una reazione conseguente tanto alle discrasie emerse – e per la verità già da tempo evidenziate<sup>3</sup> – nel raccordare la logica costituzionale emergente dall'articolo 9 della Costituzione con le arcaiche leggi di settore, quanto dal bisogno di non accumulare (ulteriore) distanza nei confronti di altri Paesi d'Europa, come la Francia ed il Regno Unito, dove iniziative di politica culturale volte al superamento della logica «d'élite» o «estetizzante», in favore di quella «democratica» erano già state intraprese.

Esemplare sul punto è la formula adottata nel 1959 da André Malraux nel descrivere i compiti e le finalità del neonato *Ministère des Affaires Culturelles*, nei termini di «rendre accessibles les œuvres capitales de l'humanité, et d'abord de la France, au plus grand nombre possible de Français, d'assurer la plus vaste audience à notre patrimoine culturel et de favoriser la création de l'art et de l'esprit qui

---

<sup>3</sup> Il riferimento è agli esiti delle ricerche condotte dalla Commissione Franceschini, pubblicati nel volume *Per la salvaguardia dei beni culturali in Italia*, 1967, di cui è riportata la rilevanza dell'ambito del progetto di riforma dei musei statali da CASINI L., *Ereditare il futuro. Dilemmi sul patrimonio culturale*, Bologna, Il Mulino, 2016, 23 ss.

l'enrichisse»<sup>4</sup>. L'obiettivo era quello di realizzare l'effettiva parità di accesso alla cultura attraverso iniziative di «démocratisation culturelle», in grado di permettere ai cittadini una fruizione più ampia e generalizzata del patrimonio culturale comune, accentuando così le misure di *mise en valeur*, pur non trascurando le imprescindibili necessità conservative dei beni interessati.

Su finalità comuni si orienta il legislatore nazionale: è questo il periodo in cui viene emanata la normativa sul riparto di funzioni (d.lgs. 112/1998); in cui sono disciplinati gli affidamenti in gestione a privati dei «servizi aggiuntivi» nei musei (l. 4/1993); in cui vengono istituite le soprintendenze «speciali» autonome. Misure tutte tese ad implementare logiche di valorizzazione e fruizione, fino ad allora trascurate.

Si tratta di una serie di specifici interventi, mirati a risolvere peculiari questioni in ambito funzionale e gestionale, tuttavia non propriamente in grado di realizzare un cambiamento sistemico dell'apparato amministrativo dei beni e delle attività culturali in Italia. Emerge in questo senso la «vocazione alla specialità», tipica del settore, che non perderà vigore neppure nei decenni successivi, salvo l'episodio di coerente sistematizzazione normativa operata dal Codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs. 42/2004), peraltro poi più volte modificato<sup>5</sup>.

Quanto ricordato, dalla prospettiva degli istituti e luoghi della cultura di appartenenza pubblica, di cui fanno parte integrante i musei, ha avuto l'effetto di lasciare i medesimi in uno stato di «irrilevanza» giuridica. Inoltre, in un quadro normativo dove è primaria l'importanza del bene da tutelare, la struttura deputata a conservarlo resta inevitabilmente in secondo piano, ciò anche a fronte dell'affermazione di concetti – per la verità di difficile definizione – come quello legato alla «valorizzazione»<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> Decreto di fondazione del Ministero, 4 luglio 1959, cfr. AUBY J.-F., *Le droit public de la culture*, Berger Levrault, 2016, 85 ss., qui 88, oltre che DARDY-CRETIN M., *Histoire administrative du ministère de la culture et de la communication 1959-2012*, «La documentation Française», Comité d'histoire du ministère de la culture, 2012.

<sup>5</sup> Cfr. CAMMELLI M., *Il nuovo Titolo V e la finanziaria 2002*, in *Aedon* 1/2002; AINIS M., FIORILLO M., *L'ordinamento della cultura: manuale di legislazione dei beni culturali*, III ed., Milano, Giuffrè, 2015, 296 ss.; BILANCIA P., *La valorizzazione dei beni culturali. Modelli giuridici di gestione integrata*, Franco Angeli, 2012, 29.

<sup>6</sup> Cfr. CASINI L., *La valorizzazione dei beni culturali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2001, 651 ss.; ID., *Valorizzazione e gestione*, in AAVV, *Il diritto del patrimonio culturale*, Bologna, Il Mulino, 2017, 191 ss.

Nondimeno, già a partire dalla seconda metà del secolo scorso, la disciplina internazionale ICOM ha qualificato, in via generale, il «museo» come «istituzione permanente, senza scopo di lucro, al servizio della società e del suo sviluppo, aperta al pubblico, che effettua ricerche sulle testimonianze materiali e immateriali dell'uomo e del suo ambiente, le acquisisce, le conserva, le comunica e specificamente le espone per scopi di studio, istruzione e diletto»<sup>7</sup>, definendone lo statuto giuridico minimo.

Allineandosi all'impianto internazionale, la disciplina normativa o par-normativa di altri Paesi europei ha visto l'introduzione di una compiuta nozione di «museo», quale entità giuridica complessa e a sé stante rispetto al patrimonio conservato. Da una prospettiva pubblicistica, l'istituzione considerata viene elevata a strumento primario per la realizzazione della «missione culturale» affidata allo Stato nei confronti degli individui, in favore dei quali viene riconosciuto il diritto a godere di una «vita culturale» propria e comune, che vede, nello specifico, nel museo il luogo dove poter concretizzare tali finalità, nell'ambito del singolo territorio.

Dal ruolo riconosciuto a quest'ultimo, come finora ricordato, nonché dai «cambiamenti nei modelli di domanda indotti dal turismo di massa» e, sul piano più marcatamente economico, dal «l'accresciuta consapevolezza da parte delle autorità locali e nazionali della risorsa turismo»<sup>8</sup>, nasce l'esigenza di ripensare la figura del museo nell'ambito della società nazionale; la sua collocazione all'interno dell'ordinamento e – per quanto riguarda i musei statali – all'interno dell'apparato amministrativo di settore; oltre alla necessità di adattare i compiti che il museo è chiamato a svolgere alle istanze contemporanee, mediante il riconoscimento nella fruizione e nell'accesso generalizzato al patrimonio culturale nazionale il fine ultimo da perseguire nella gestione del «servizio culturale», al cui genere è del resto ascritto quello di tipo museale.

---

<sup>7</sup> Cfr. articolo 3, sez. 1, dello Statuto ICOM, così come modificato a seguito della ventunesima Conferenza Generale del Consiglio, tenutasi a Vienna nel 2007.

<sup>8</sup> LANDRIANI L., *Modelli di gestione per le aziende dei beni culturali*, op. cit., 105.

In tale contesto, si afferma il modello del «museo-azienda», dotato di funzioni proprie ed organizzato secondo logiche manageriali, improntate all'efficienza, all'efficacia e all'economicità nella gestione del patrimonio che custodisce.

Da un punto di vista segnatamente giuridico, si afferma su tali premesse il modello museo-ente pubblico non economico in Francia (*établissement public administratif*); oltre che la prima esperienza di soprintendenze «speciali» in Italia, rispetto alle quali il progetto 'pilota' è stato quello che ha visto conferire autonomia scientifica, organizzativa, gestionale, finanziaria e contabile alla Soprintendenza archeologica di Pompei (articolo 9, l. 352/1997).

Nel contesto nazionale, però, in linea con la difficoltà nel considerare il museo come «soggetto», si pongono degli ostacoli alla ricezione di detta visione 'imprenditoriale' del museo pubblico, in particolare di quello statale, benché il riferimento a tale modello riguardi soltanto il profilo strettamente organizzativo e gestionale e non investa anche le finalità proprie della 'macchina' museale, che restano comunque votate al soddisfacimento del pubblico interesse.

Le ragioni possono essere individuate tanto nel ruolo primario giocato, sul piano giuridico, a livello nazionale, dalle «cose» rispetto agli «istituti»; quanto nell'aver inquadrato il museo all'interno del relativo apparato amministrativo come mero ufficio della soprintendenza di settore, da quest'ultima reso dipendente nell'espletamento delle proprie attività.

Al superamento di tali difficoltà, e nell'ottica di realizzare gli obiettivi di sviluppo e promozione culturale fissati in Costituzione, è orientato il rinnovamento delle istituzioni museali e il ripensamento del loro ruolo all'interno della società e della vita culturale dei cittadini.

## **2. Il «museo-azienda» come soggetto, autonomo e responsabile: vantaggi e criticità**

Benché ancora formalmente ufficio (sebbene di natura dirigenziale), e pertanto privo di personalità giuridica, si è evidenziato come l'aver conferito al museo una marcata autonomia amministrativa, organizzativa, finanziaria e contabile abbia

rappresentato il primo passo verso la costruzione dell'identità giuridica dello stesso nel contesto nazionale.

Nel profilo dell'analisi del modello adottato a livello statale, vanno allora ricercati gli elementi che siano in grado di qualificare il museo come soggetto, autonomo e responsabile, alla stregua dei parametri ICOM. Si tratta di caratteri che, pur individuabili a livello concettuale, si compenetrano l'uno all'altro nella dimensione pratica.

Al riconoscimento della soggettività giuridica ha sicuramente contribuito l'adozione di una definizione normativa generale di «museo», oltre che la predisposizione di uno statuto all'interno, nel quale sono variamente definiti la 'missione' e gli obiettivi che ciascuno si propone di realizzare<sup>9</sup>.

In ogni caso, in sede applicativa, la missione genericamente indicata dalla norma non viene pedissequamente ricalcata, ma il più delle volte è specificata, all'interno delle singole previsioni statutarie. Un dato che emerge dall'osservazione di alcuni degli statuti adottati per i musei autonomi, tra i quali, ad esempio, quello delle Gallerie degli Uffizi, laddove accanto alla natura permanente dell'istituzione, l'assenza dello scopo di lucro e la messa al servizio della società e del suo sviluppo, si precisa altresì la necessità per il complesso museale di assicurare un godimento pubblico e un grado di fruizione dei beni custoditi anche in favore di categorie meno favorite, riconoscendo il contributo delle arti al pieno sviluppo e alla cura della persona», nonché incoraggiando «lo scambio dialettico tra i visitatori e le diverse culture»<sup>10</sup>.

La messa in evidenza dell'incontro interculturale emerge in maniera ancora più accentuata nelle finalità fissate nello statuto della Reggia di Caserta, delineate evidenziando la qualifica dei beni conferiti in uso all'istituzione quali beni appartenenti al patrimonio dell'umanità, riconosciuti come tali dall'UNESCO e sottoposti alla relativa disciplina sin dal 1997. Si legge, infatti, che la Reggia «tutela e promuove nel mondo il valore straordinario» dei propri beni, «compone e promuove l'immagine dell'Italia nel mondo, quale patrimonio dell'Umanità»<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> Cfr. d.m. 23 dicembre 2014, art. 1.

<sup>10</sup> Cfr. art. 2, commi 2 e 3.

<sup>11</sup> Art. 2, co. 1 lett. a e b.

Quanto al profilo dell'autonomia appare evidente con riferimento all'individuazione di caratteri organizzativi, gestionali, contabili e finanziari propri, comuni a tutti i musei statali. Ne costituiscono un chiaro esempio: la previsione di un bilancio, per ciascun istituto, predisposto dal Collegio dei revisori; l'individuazione di una figura dirigenziale, nella veste di Direttore del museo, coadiuvato, in sede decisionale, dal Comitato scientifico e supportato dal Consiglio di amministrazione; la possibilità di ricevere trasferimenti correnti e in conto capitale da parte di amministrazioni centrali dello Stato; oltre che la facoltà di trattenere gli introiti realizzati nell'ambito dell'attività di gestione dei beni conferiti e di promuovere campagne di autofinanziamento da parte del singolo istituto<sup>12</sup>.

Tutte le caratteristiche finora enunciate rappresentano l'asse portante del modello di museo nazionale ad autonomia speciale. Si ravvisano, infatti, nella maggior parte dei musei interessati dalla riforma e il riferimento è, in particolare, allo statuto della Galleria degli Uffizi, della Reggia di Caserta, della Pinacoteca di Brera, della Galleria Borghese, delle Gallerie Estensi, dei Musei Reali di Torino, solo per citarne alcuni.

Vanno comunque evidenziate delle linee di difformità circa le dinamiche interne alla struttura del museo autonomo, legate alla diversa qualifica giuridica riservata alla singola istituzione. Il differente inquadramento a livello dirigenziale (generale o non generale) per essi previsto spiega effetti, in particolare, con riferimento a determinate previsioni statutarie.

Nel dettaglio, per esempio, sulla definizione dell'importo dei biglietti e dell'orario di apertura, per i musei qualificati come uffici dirigenziali non generali, si rende necessaria la previa audizione della Direzione Generale Musei e del Polo museale regionale di riferimento; una competenza, invece, tipicamente rimessa al Direttore, per i musei uffici dirigenziali generali. Ancora, sull'elaborazione del progetto di gestione, contenente la predisposizione dei servizi di valorizzazione relativi all'istituto, per i musei-uffici dirigenziali non generali sussiste la necessità di sentire il Direttore del Polo museale regionale competente, mentre al contrario per

---

<sup>12</sup> Tra questi rientrano sia i proventi sia i proventi derivanti dalla vendita dei biglietti di ingresso, sia i canoni derivanti da concessioni su spazi e beni; quelli provenienti da diritti d'uso, di riproduzione; oltre che quelli legati alle produzioni editoriali, nelle quali rientrano pubblicazioni o altre attività legate al merchandising e ai servizi erogati a pagamento



gli altri il compito ricade, tendenzialmente, all'interno delle competenze del Direttore del singolo istituto. Da ultimo, sulla determinazione delle linee di ricerca e degli indirizzi tecnici, per i musei uffici dirigenziali non generali, questi devono essere individuati «in coerenza con la direttiva generale del Ministro e sotto la vigilanza della Direzione Generale Musei» – così si legge negli statuti, approvati dal Ministero, delle Gallerie Estensi e dei Musei Reali di Torino<sup>13</sup>.

Al grado più o meno ampio di autonomia riconosciuto all'istituzione museo, corrisponde poi un profilo di responsabilità (*accountability*), proporzionalmente accentuata riconosciuta confronti della medesima e più specificamente rispetto agli organi a cui è rimesso il potere decisionale sulla vita del museo come soggetto autonomo. In concreto, si tratta del Direttore e del Consiglio di amministrazione. Infatti, se da un lato al Direttore spetta la rappresentanza legale dell'ente verso l'esterno, la predisposizione dello statuto, la definizione del piano tariffe in conformità con la normativa vigente, la stesura dei piani e dei programmi di attività annuale e pluriennale, la stipula di contratti per conto dell'istituzione museale; dall'altro, al Consiglio di amministrazione è rimesso il compito di adottare lo statuto (nonché eventuali modifiche allo stesso), di predisporre i piani e programmi di attività, di approvare gli strumenti di verifica dei servizi affidati a terzi nell'ambito dei progetti di valorizzazione, monitorandone la relativa corretta applicazione e deliberandone, ove necessario, preventivamente la possibilità di affidamento. A tutto ciò si aggiunge l'approvazione, in sede di Consiglio, del bilancio preventivo, delle variazioni allo stesso e del bilancio consuntivo, predisposto dal Collegio dei revisori.

Pertanto, ferme le prerogative proprie del Direttore, il Consiglio di amministrazione pare l'organo, in effetti, maggiormente rappresentativo del museo, nella cui sede vengono assunte gran parte delle scelte che impegnano lo stesso verso l'esterno ed il suo pubblico. Presieduto comunque dal Direttore e composto per la maggior parte da membri designati dal Ministero e, in ogni caso, appartenenti all'apparato centrale (Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca e Ministero dell'Economia e delle Finanze), il Consiglio è l'organo attraverso il quale

---

<sup>13</sup> Statuto delle Gallerie Estensi, art. 5, comma 2, lett. *d*; Statuto dei Musei Reali di Torino, art. 5, co. 1, lett. *d*.

meglio si esprime l'autonomia assegnata all'istituto a livello gestionale e programmatico. Dal momento che è lo stesso Consiglio ad essere coinvolto nella definizione delle politiche generali, della missione e delle azioni strategiche del museo, riunendosi con cadenza almeno biennale (nella maggior parte dei casi) e alla presenza di almeno un componente del Collegio dei revisori; nonché nel controllo e nel monitoraggio dei contratti stipulati dal Direttore, nell'esercizio della propria autonomia di spesa.

In un'ottica comparata, la struttura delineata e il suo grado di articolazione appare coerente con quelle adottate nel medesimo settore da altri Paesi, sebbene con le dovute distinzioni.

Infatti, in Francia, la precoce considerazione del museo come realtà complessa, rivolta verso l'esterno, ha avuto l'effetto di conferire alle maggiori istituzioni museali nazionali il connotato della personalità giuridica di diritto pubblico, attraverso la trasformazione delle stesse in *établissements publics administratives* (EPA). È il caso del Louvre, della Reggia di Versailles, del Museo d'Orsay e del Museo Quai de Brainly. Connotato che ancora manca a livello generalizzato in favore delle istituzioni museali nazionali italiane, salvo le episodiche esperienze dei musei-fondazione che, tuttavia, pur avendo personalità giuridica, rispondono alla relativa disciplina di diritto privato, prevista dal codice civile.

Muovendo da una direzione opposta, ma coincidente nei fini, ai maggiori musei nazionali inglesi viene riconosciuta la qualifica di *public trust*, in ragione della quale è garantita la partecipazione del *Department for Digital, Culture, Media Sport* (DCMS) al *board* della persona giuridica di diritto comune. In tal modo, il soggetto pubblico influisce sulla vita del *trust*, ne finanzia in quota parte il sostentamento e partecipa attivamente alla programmazione delle attività intraprese dal museo.

In entrambi i casi, dunque, il modello strutturale scelto per l'organizzazione e gestione dell'ente, dimostra tutta la rilevanza dell'istituto nel panorama culturale e sociale di riferimento. Il riconoscimento della personalità giuridica in suo favore, infatti, permette all'ente di affermarsi come «soggetto» di diritto ed è funzionale non soltanto al raggiungimento dei fini che il singolo istituto si propone – in virtù dell'autonomia statutaria di cui gode – ma al tempo stesso è condizione indefettibile per l'inserimento del medesimo in un quadro di relazioni più ampie, comprensive

di rapporti con altri istituti, pubblici e privati operanti nel settore. A ciò si aggiunge una visione di amministrazione del museo pubblico improntata sul modello manageriale, che vede nella distribuzione dei compiti e nella responsabilizzazione degli organi operanti all'interno dello stesso lo strumento fondamentale per garantire livelli di accesso e fruizione quanto più possibile conformi alle aspettative ed alle necessità del proprio pubblico.

Al contrario, il modello di autonomia adottato in Italia, se da un lato, rispetto al passato, amplia il margine di operatività del museo statale, anche nel dialogo con i terzi privati e/o portatori di interessi a livello territoriale, nei termini in cui si è detto, dall'altro però non consente ancora la piena ed effettiva applicazione di logiche gestionali improntate all'efficienza, efficacia ed economicità, tipiche della logica manageriale che oggi, per la verità, caratterizza in generale le scelte organizzative e l'attività della pubblica amministrazione.

Quanto affermato si manifesta, in particolare, nei profili di gestione del singolo istituto, i quali non sono interamente rimessi a sue proprie scelte, ma subordinati ad una condivisione e/o approvazione da parte di superiori livelli di governo. Realtà che implica, altresì, spesso un difetto di coordinamento tra la dimensione organizzativa e quella gestionale e contabile.

Si tratta di un effetto inevitabile, discendente dalla qualifica di uffici dirigenziali attribuita ai musei statali e che non ammette deroghe neanche con riferimento alla diversa categorizzazione, generale o non generale, in cui è inquadrato il singolo ufficio. La partecipazione del Direttore del Polo museale regionale di riferimento al Consiglio di amministrazione dei musei pure dotati di autonomia c.d. speciale ne è un esempio, seppure giustificata da ragioni di «garanzia del buon andamento della Pubblica Amministrazione e del più efficace coordinamento tra musei dotati di autonomia speciale e le altre strutture periferiche del Ministero», come si legge in molti decreti di nomina dei componenti del Consiglio di amministrazione dei musei autonomi<sup>14</sup>. A questa si aggiungono poi proprio le nomine dei componenti del

---

<sup>14</sup> Cfr. nomine del Consiglio di amministrazione delle Gallerie degli Uffizi, del Polo Reale di Torino e delle Gallerie Estensi, disponibili su <http://www.beniculturali.it/mibac/export/MiBAC/sito-MiBAC/MenuPrincipale/Trasparenza/Enti-controllati/Istituti-dotati-di-autonomia-speciale/index.html>.

Consiglio da parte dell'Amministrazione centrale, se non anche quella del Direttore, laddove questi non sia selezionato per pubblico concorso, anche con bando internazionale, come nel caso dei musei-uffici dirigenziali generali; nonché le nomine dei componenti del Comitato scientifico da parte dell'amministrazione centrale e di quella territoriale; lo stesso vale per il Collegio dei revisori, scelti tra soggetti iscritti nel registro dei revisori contabili.

Un effetto che, tuttavia, non interessa altre tipologie giuridiche di museo, come ad esempio quello a struttura fondazionale. Nonostante possano individuarsi non pochi esempi con riferimento ai musei nazionali – riconducibili sostanzialmente a tre: il Museo Egizio di Torino, il MAXXI di Roma e il MEIS di Ferrara – il modello di museo-fondazione ha dimostrato una buona capacità nel coniugare in maniera coerente, efficace ed efficiente l'assetto organizzativo con quello gestionale e contabile, lasciando all'istituzione la possibilità di autodisciplinarsi.

Alla luce di quanto finora riportato, benché sia stata conferita una rinnovata rilevanza giuridica ai musei statali nazionali, oggi definibili come soggetti autonomi e responsabili, manca ancora la possibilità di classificare la maggior parte di essi come effettivi centri di imputazione, data l'assenza del riconoscimento in loro favore della personalità giuridica, sia essa di diritto pubblico o di diritto privato, salvi i casi sopra citati.

All'assenza di una qualifica in tal senso e al riscontro di un'autonomia «imperfetta», seguono una serie di effetti, tra i quali pare opportuno evidenziarne alcuni.

In primo luogo, si pone la questione del reclutamento e/o della disponibilità del personale da impiegare all'interno degli istituti. Infatti, in base a quanto ravvisabile negli statuti dei musei autonomi esaminati, il personale con rapporto di lavoro dipendente in organico è inquadrato nei ruoli del Ministero da cui dipende e da questo poi assegnato a ciascun museo. Ne consegue che è il Ministero stesso a prevedere le unità di personale necessarie alle istituzioni museali in questione, occupandosi, al contempo, di tutti gli oneri relativi al trattamento economico. Ciò comporta un'impossibilità per il singolo museo di reclutare figure professionali secondo le necessità tecnico-operative del caso concreto, a discapito dell'efficacia e dell'effettività della propria azione.

Per la verità, va evidenziato come problematiche relative allo status del personale non riguardino solo la realtà dei musei-uffici autonomi, ma si presentino anche nelle esperienze dei musei-fondazione, anche se sotto altre forme. In tal senso, vanno ricordate le criticità connesse all'inquadramento della disciplina del rapporto di lavoro nel contesto della disciplina di diritto privato.

In aggiunta, la questione del personale non riguarda soltanto l'esperienza italiana, infatti non sono mancate discrasie anche in Francia, ben evidenziate dalla Corte dei conti in un rapporto pubblicato nel 2011, dove si sostiene come la trasformazione dei musei in enti pubblici a carattere non commerciale (EPA) abbia posto degli interrogativi circa l'inquadramento giuridico dei loro dipendenti come effettivi impiegati o come funzionari preposti all'erogazione di un pubblico servizio.

A ciò si aggiunge la carenza di idonea qualificazione professionale con riferimento alle aree funzionali individuate all'interno delle singole strutture museali, alla quale si è cercato in parte di porre rimedio con la previsione di un ciclo di formazione *ad hoc*, sotto la guida della Scuola del Patrimonio, sull'esempio dell'esperienza francese dell'*École du Louvre*.

In secondo luogo, emerge il forte ruolo giocato dall'apparato dell'Amministrazione nazionale, sia centrale che periferica, anche se certo affievolito rispetto a quanto previsto in precedenza, quando i musei risultavano ancora incardinati all'interno delle soprintendenze di settore. Come si è notato, infatti, l'influenza del Ministero, per il tramite del Ministro, oltre che della Direzione Generale Musei e della Direzione Generale Bilancio, ha una portata incisiva nell'ottica delle nomine del Direttore, dei componenti del Consiglio di amministrazione, oltre che nell'approvazione delle previsioni statutarie e di bilancio. Inoltre, per un consistente numero di musei, il ruolo del Polo risulta fondamentale nell'assunzione di decisioni gestionali che influenzano la vita e l'attività dell'istituto, come quelle inerenti le previsioni circa l'orario di apertura e le tariffe di bigliettazione, le attività di valorizzazione e l'erogazione dei rispettivi servizi da parte dell'istituto.

Questa impostazione non sembra propriamente conciliabile con la visione manageriale o 'aziendalistica' a cui si è fatto in precedenza riferimento, alla quale

risponde l'organizzazione e la gestione delle istituzioni museali in altri Paesi. In tali contesti, infatti, l'Amministrazione centrale e quella periferica svolgono prevalentemente funzioni di vigilanza e talvolta di coordinamento dei musei nazionali e non, inseriti in una più ampia dimensione di sistema, alla quale si accede mediante la rispondenza a dei parametri prefissati dalla legge e verificati mediante l'espletamento di procedure amministrative. Così le istituzioni museali organizzano e gestiscono se stesse, ciascuna secondo le proprie possibilità: è quanto accade in Francia tra i musei appartenenti al sistema *Musées de France*, nei rapporti con la *Direction Générale des Patrimoines* (in seno al Ministero della Cultura) e le *Directions Régionales des Affaires Culturelles* (DRAC); lo stesso si registra nel Regno Unito nell'ambito dei rapporti tra i musei accreditati e le istituzioni, secondo la formula predisposta dall'*Arts Council*, quale soggetto responsabile delle politiche di supporto e sviluppo degli istituti museali, riconducibile al DCMS in quanto suo 'braccio operativo'.

Per la verità, delle ipotesi di sistema, simili a quelle adottate all'estero, in Italia sono già da tempo operanti in altri settori, in particolare, in quello dell'istruzione ed in quello della sanità. Sia nel caso del sistema scolastico, sia in quello relativo alle aziende sanitarie locali, il conferimento di un grado di autonomia alle strutture, rispetto all'Amministrazione di apparato, ha costituito la *conditio sine qua non*, nonché il presupposto, per l'avvio di una gestione del servizio essenziale più snella ed efficiente, senza che ciò abbia compromesso la garanzia dei diritti fondamentali, sanciti agli articoli 32 e 33 della Costituzione.

La predisposizione di enti autonomi, raccordati in una logica di sistema, ha rappresentato lo strumento più utile per attualizzare l'impostazione 'manageriale' nei campi citati, al fine di assicurare un più adeguato livello di prestazioni d'istruzione e sanitarie.

La creazione di un sistema museale nazionale, istituito con decreto del febbraio scorso, segue la stessa impostazione. Tuttavia, resta la questione dell'effettiva autonomia riconosciuta ai musei.

La valutazione di opportunità quindi non attiene tanto al profilo autonomistico – che alla luce di quanto evidenziato appare ormai indispensabile per il corretto

svolgimento della missione costituzionale del museo nazionale – quanto piuttosto alle forme attraverso le quali detta autonomia pare più idoneo che sia realizzata.

Sulla base degli esempi finora riassunti, la scelta si pone tra la predisposizione, da un lato, di una veste pubblica coerente, possibilmente mediante l'entificazione delle istituzioni museali di rilevante interesse nazionale – come già accaduto per gli istituti scolastici o in Francia con l'applicazione a molti dei musei statali del modello dell'*établissement public administratif* – e, dall'altro, la trasformazione delle medesime in soggetti di diritto privato, in ogni caso volti al perseguimento scopi di natura pubblica e non lucrativi, sull'esempio del modello fondazionale o, in ottica comparata, del *public trust* inglese.

Tra le soluzioni possibili va, peraltro, ricordata l'ulteriore ipotesi volta a condurre la forma di autonomia - già predisposta da ultimo nella più recente riforma per i musei statali - alla massima espansione, mantenendo la qualificazione giuridica acquisita invariata. Il riferimento è al modello sulla base del quale è stata implementata l'autonomia del parco archeologico di Pompei e, in particolare, alle modifiche intercorse nella sua struttura organizzativa interna a seguito dell'esigenza di messa in sicurezza del sito a partire dal 2013.

In definitiva, la necessità di rendere il museo 'attore' delle dinamiche culturali nazionali - quale soggetto dotato di ampio spazio operativo, autonomo e responsabile nel perseguimento degli obiettivi che intende realizzare, in un'ottica di gestione efficiente e di stampo manageriale degli istituti culturali - non è altro che una delle conseguenze della mutata concezione del peso e del ruolo ricoperto dal medesimo nella società, ai quali la disciplina giuridica, in quanto regola del vivere sociale, è chiamata ad adeguarsi. Una concezione che, poi, a livello internazionale, non fa capo soltanto alla definizione ICOM, ma trova ulteriori riconoscimenti sia nella Raccomandazione adottata dall'Unesco nel 2015, che nelle disposizioni contenute nella Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sul valore dell'eredità culturale, presentata a Faro nel 2005 e sottoscritta dall'Italia solo nel 2013, anche se non ancora ratificata<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> Si tratta della *Recommendation concerning the Protection and Promotion of Museums and Collections*, adottata durante la 38esima sessione della Conferenza generale il 17 novembre 2015, alla quale è seguita una implementazione della stessa con la consultazione del 15 dicembre 2017, documenti disponibili sul sito

Alla rinnovata visione del museo ha così provato a rispondere il legislatore nazionale, intervenendo, nel modo in cui si è ricordato, sulla nozione e sulla sua natura giuridica, allontanando dall'immaginario collettivo la tradizionale visione dell'«immobile pieno di quadri o animali impagliati»<sup>16</sup>, benché le modifiche introdotte non sembrano che un punto di partenza da cui muovere per ulteriori processi di sviluppo.

### **3. Nuove «strumenti» di gestione per l'Amministrazione della Cultura**

La necessità di occuparsi dell'autonomia speciale riservata ai musei statali sorge sulla serie di considerazioni finora riportate. A queste si aggiunge poi un'ulteriore riflessione circa la necessità di mettere in relazione le varie ed eterogenee istituzioni disseminate sul territorio nazionale, così da realizzare un dialogo integrato tra i vari istituti e luoghi preordinati alla promozione e allo sviluppo culturale, quale fattore di crescita 'spirituale', sociale ed economica del Paese.

Musei pubblici statali, regionali, locali, musei privati: il problema emerso è stato, in particolare, legato alla mancanza di comunicazione tra i medesimi, pur tutti orientati verso la realizzazione di finalità comuni, in quanto votati alla fruizione del patrimonio culturale ivi conservato.

Nel cercare di costruire una linea di politica culturale condivisa a livello nazionale e coerente con il precetto costituzionale di cui all'articolo 9, è sembrato opportuno, pertanto, prediligere uno strumento di tipo partecipativo e sistemico. Il modello di organizzazione scelto rientra tra i metodi di *governance* attraverso 'reti', i quali operano mediante l'introduzione di indicatori di performance, di norme e di standard tecnici, in grado di rendere omogenei quanto più possibile i livelli di prestazione dei servizi erogati dalle strutture iscritte nel 'circuitto'.

---

<http://www.unesco.org/new/en/culture/themes/museums/recommendation-on-the-protection-and-promotion-of-museums-and-collections/>. Per un'analisi nella prospettiva della Convenzione, si v. MONTELLA M., PETRAROIA P., MANACORDA D., DI MACCO M., *La Convenzione di Faro e la tradizione culturale italiana*, in *Il capitale culturale. Studies on the Value of Cultural Heritage - Atti del Convegno su "La valorizzazione dell'eredità culturale in Italia"*, 5/2016.

<sup>16</sup> FALLETTI M., MAGGI M., *I musei*, Bologna, Il Mulino, 2012, 17.



La predisposizione di un sistema ‘a rete’, su modello dell’accreditamento volontario, a seguito del riscontro della sussistenza dei parametri indicati a livello ministeriale per le strutture partecipanti – insieme al presupposto della necessaria autonomia di quelle appartenenti allo Stato, affinché possano essere accreditate singolarmente – rappresenta, in concreto, la dimostrazione di un mutamento nell’approccio alla dimensione dei beni e delle attività culturali a livello nazionale.

La scelta di uno strumento di governo che guardi non solo alla conservazione dei beni, ma anche alla valorizzazione delle attività culturali che grazie ad esso possono essere espletate, dimostra, infatti, una volontà da parte delle istituzioni di conferire al fattore culturale un ruolo non più marginale nel contesto nazionale. Ciò si può affermare osservando come si sia rivolta l’attenzione, sul piano giuridico, non solo al supporto materiale, ma a tutte le dinamiche fattuali che lo vedono coinvolto.

L’organizzazione razionale delle strutture e la ponderazione delle scelte in ambito culturale sembrano aver contribuito al mutamento delle politiche di settore in Italia, in maniera decisiva se queste verranno perseguite. Del resto, l’importanza della scelta di uno «strumento di governo» da parte dei rappresentati di uno Stato non è mai trascurabile. Lo «strumento» è ciò che rende operativa l’azione pubblica, è la tecnica, il mezzo operativo, il dispositivo che concretizza le intenzioni politiche. In particolare, secondo quanto sostenuto da Norbert Elias, l’importanza di detti strumenti è data dalla capacità propria dei medesimi di farsi «veicoli di valori», portatori di una certa «interpretazione sociale»<sup>17</sup>. In tal senso, è stato anche sostenuto come gli strumenti di governo siano in grado, non solo, di esprimere tutte le potenzialità per le quali sono impiegati, ma di essere efficaci nella produzione di utilità ulteriori, di effetti indiretti e «nascosti», spesso trascurati dai soggetti a cui è rimessa la scelta su di essi<sup>18</sup>.

Con riferimento alla dimensione culturale, allora, la previsione di un modello di gestione sistemico, fondato sul presupposto della messa in connessione di utilità

---

<sup>17</sup> ELIAS N., *La società di corte*, Bologna, Il Mulino, 2010. Sulle utilità economiche quali effetto della mise en valeur del patrimonio culturale, si v. BENHAMOU F., *Économie du patrimoine culturel*, Paris, La Découverte, 2012.

<sup>18</sup> LASCOURMES P., LE GALÈS P., VITALE T., *Gli strumenti per governare*, trad. M. Giargia, D. Caiati, Mondadori, 2009, 313 ss.

autonome, siano esse pubbliche o private, si inserisce non solo, canonicamente, nella volontà di conferire un rinnovato ruolo socio-culturale alle istituzioni coinvolte – in tal caso, i musei – ma, allo stesso tempo, dimostra l'ulteriore capacità di incidere, indirettamente, sul piano economico nei confronti degli obiettivi di crescita e sviluppo del Paese, orientandone e favorendone l'impulso. Ciò si dimostra con tutta evidenza nel settore turistico, che pertanto non può non essere collegato al più ampio ambito della valorizzazione, in chiave economica, del patrimonio culturale.

Gli standard previsti dal sistema si inseriscono proprio in tale contesto, agevolando lo sviluppo di economie di scala ed incentivando la crescita, così da rendere l'attenzione verso la «cultura» e la valorizzazione dei suoi fattori un elemento necessario nella previsione di nuove ed incisive strategie politiche.

Di qui l'idea secondo cui validi modelli o strumenti di governo, ossia «buone istituzioni», siano una «precondizione» per il raggiungimento di obiettivi di sviluppo, «più dei fattori geografici, commerciali ed economici, conta la qualità delle istituzioni», in una logica per la quale «se un Paese vuole assicurarsi lo sviluppo economico, deve darsi istituzioni funzionanti»<sup>19</sup>.

Per concludere, allora, risulta rilevante occuparsi dei musei-istituzioni e, più in generale degli strumenti impiegati nel 'governo della cultura', nella misura in cui una loro implementazione ha dimostrato, effettivamente, di incidere in maniera rilevante sullo sviluppo economico-produttivo, oltre che socio-culturale, del singolo contesto nazionale considerato.

---

<sup>19</sup> CASSESE S., *Prefazione*, in *Gli strumenti per governare*, op. cit., IX.

## BIBLIOGRAFIA

- ACCETTURA B., *Valorizzazione del patrimonio culturale e nuovi modelli per lo sviluppo dei territori*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2015;
- ACIDINI C. (a cura di), *Metodologie e obiettivi del 'Documento sugli standard'*, in *Ufficio Studi del Ministero per i Beni e le attività culturali*, Notiziario, XV, 65-67, gennaio-dicembre 2001, 8-10;
- AICARDI N., *Art. 3*, Trotta G., Caia G., Aicardi N. (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, in *Le nuove leggi civ. comm.*, nn. 5-6, 2005, 1045 ss;
- AICARDI N., *L'ordinamento amministrativo dei beni culturali: la sussidiarietà nella tutela e nella valorizzazione*, Torino, Giappichelli, 2002;
- AINIS M., *Cultura e politica. Il modello costituzionale*, Padova, Cedam, 1991;
- AINIS M., *Il decentramento possibile*, in *Aedon*, 1/1998;
- AINIS M. E M. FIORILLO, *I beni culturali*, in S. Cassese (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, vol. II: Diritto amministrativo speciale, II ed., Milano, Giuffrè, 2003, 1449-1511;
- AINIS M., FIORILLO M., *L'ordinamento della cultura. Manuale di legislazione dei beni culturali*, III ed., Milano, Giuffrè, 2015;
- ALIBRANDI T., *Beni culturali. I) Beni culturali e ambientali*, in *Enc. giur.*, Roma, Treccani, vol. V, 1988;
- ALIBRANDI T. e FERRI P., *I beni culturali e ambientali*, III ed., Giuffrè, Milano, 1996;
- ALIBRANDI T. e FERRI P., *I beni culturali e ambientali*, IV ed., Giuffrè, Milano, 2001;
- ALIBRANDI T., *Musei*, ad vocem, in *Treccani*, 1988, 1 ss.
- ALPA G. (a cura di), *I beni culturali nel diritto: problemi e prospettive*, Edizioni Scientifiche Italiane, 2010;
- AMMANNATI L., BILANCIA P. (a cura di), *Governance dell'economia e integrazione europea. Governance multilivello e regolazione reti*, vol. II, Milano, Giuffrè, 2008;
- AMOROSINO S., *Direttori 'stranieri' dei Musei e Parco Archeologico del Colosseo*, in *Urb. app.*, 4/2017;
- AMOROSINO S., *Il nuovo ordinamento dei musei statali*, in *Urb. app.*, 2015, 10 ss;
- Atti dell'Assemblea Costituente*, in *Discussioni*, Roma, 1970, II;
- AUBY J.-F., *Le droit public de la culture*, Boulogne-Billancourt, Berger Levrault, 2016;
- BAIA CURIONI S., *Il patrimonio culturale tra pubblico e privato: modelli organizzativi e strumenti giuridici: «A proposito di Grande Brera»*, in *Aedon*, 3/2012;

- BAIA CURIONI S., *I processi di produzione di valore nei musei*, in M. Montella, P. Dragoni (a cura di), *Musei e valorizzazione dei beni culturali, Atti della Commissione per la definizione dei livelli minimi di qualità e delle attività di valorizzazione*, CLUEB, 2010, 250 ss.;
- BAIA CURIONI S., FORTI L., *Note sull'esperienza delle concessioni per la gestione del patrimonio culturale in Italia*, in *Aedon*, 3/2009;
- BALZER D., *Curatori d'assalto. L'irrefrenabile impulso alla curatela nel mondo dell'arte e in tutto il resto*, Johan&Levi, Milano, 2016;
- BARBATI C., *Art. 115*, in M. Cammelli (a cura di), *Il codice dei beni culturali e del paesaggio*, 2007;
- BARBATI C., CAMMELLI M., CASINI L., PIPERATA G., SCIULLO G. (a cura di), *Diritto del patrimonio culturale*, Bologna, Il Mulino, 2017;
- BARBATI C., *Il «nuovo» Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo*, in *Gior. dir. amm.*, 2015, 206 ss;
- BARBATI C., *L'impresa museale: la prospettiva giuridica*, in *Aedon*, 1/2010;
- BARBATI C., *Le esternalizzazioni nel settore della cultura e dell'arte*, entrambi in *Atti del XVI convegno associazione amministrativisti italo-spagnoli*, Genova 25/27 maggio 2006;
- BARBATI C., *Le funzioni del ministero per i Beni e le Attività culturali nella più recente legislazione*, in *Aedon*, 1/1999;
- BARBATO J.-C., BORIES C., *Européanisation et internationalisation du droit des musées - Actes du colloques organisé le 8 juin 2015 au Petit Palais par le CEDIN, le CDPC, DCS, l'IRDIP et le Musée du Louvre*, Ed. Pedone, Paris, 2017;
- BARNETT H., *Constitutional and Administrative Law*, terza ed., Routledge Cavendish, 2000, 209 ss.
- BARTOLE S., VANDELLI L., MASTRAGOSTINO F., *Le autonomie territoriali*, Bologna, Il Mulino, 1992;
- BENHAMOU F., *Économie du patrimoine culturel*, Paris, La Découverte, 2012;
- BILANCIA P. (a cura di), *La valorizzazione dei beni culturali tra pubblico e privato. Studio dei modelli di gestione integrata*, Franco Angeli, 2006;
- BINNI L., PINNA G., *Museo. Storia e funzioni di una macchina culturale dal '500 ad oggi*, Milano, Garzanti, 1980;
- BOBBIO L., *Due scenari per il decentramento dei musei*, in *Aedon*, 1/1998;
- BOBBIO L., *Gli interventi sul patrimonio culturale: attori, processi decisionali, interazioni*, in *Riv. trim. sc. amm.*, 3/1987;

- BOBBIO L., *Le concezioni della politica dei beni culturali*, in *I beni culturali: istituzioni ed economia*, Roma, Accademia Nazionale dei Lincei, 1999;
- BOBBIO L., *Le politiche dei beni culturali in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1992;
- BOLDON ZANETTI G., *Il nuovo diritto dei beni culturali*, Venezia, Libreria Editrice Cafoscarina, 2016;
- BOSSEBOEUF C., *Le contrôle de l'Etat sur la gestion des musées territoriaux*, in *AJDA*, 2014, 1423 ss.;
- BOTTINO G., *Tutela, fruizione e valorizzazione dei beni culturali nelle forme di gestione diretta*, in P. Bilancia (a cura di), *La valorizzazione dei beni culturali. Modelli giuridici di gestione integrata*, Milano, Franco Angeli, 2006, 147;
- BROOK O., *International Comparisons of Public Engagement in Culture and Sport. DCMS and ESRC*, London, Department of Media Culture and Sport, 2011;
- BROSIO G., SANTAGATA W., *Rapporto sull'economia delle arti e dello spettacolo in Italia*, Fondazione Giovanni Agnelli, Torino, 1992;
- BUI-XUAN O., *Questions sur l'établissement public de coopération culturelle*, in *AJDA*, 2008, 1737 ss.;
- CAIA G., *La disciplina dei servizi pubblici*, in L. Mazzaroli, G. Pericu, A. Romano, F. Roversi Monaco, F.G. Scoca (a cura di), *Diritto amministrativo*, Bologna, 1998, 181 ss.;
- CAIA G., *Modi di gestione dei servizi pubblici locali*, in *Libro dell'anno del diritto*, Treccani, 2012, 321 ss.;
- CAMMELLI M., *Decentramento ed outsourcing nel settore della cultura: il doppio impasse*, in *Dir. amm.*, 1/2002, 261 ss.;
- CAMMELLI M., *Direttori dei musei: grandi riforme, piccole virtù e un passato che non passa*, in *Aedon*, 1/2018;
- CAMMELLI M. (a cura di), *Il codice dei beni culturali e del paesaggio*, Bologna, Il Mulino, 2007;
- CAMMELLI M., *Il decentramento difficile*, in *Aedon*, 1/1998;
- CAMMELLI M., *Il nuovo Titolo V della Costituzione e la finanziaria del 2002*, in *Aedon*, 1/2002;
- CAMMELLI M., *Introduzione*, in *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, a cura di M. Cammelli, Bologna, 2004;
- CAMMELLI M., *I servizi pubblici nell'amministrazione locale*, in *Regioni*, 1992, 57;
- CAMMELLI M. (a cura di), *La nuova disciplina dei beni culturali e ambientali*, Bologna, 2007;
- CAMMELLI M., *L'ordinamento dei beni culturali tra continuità ed innovazione*, in *Aedon*, 3/2017;

CAMMELLI M., *Strumenti giuridici della valorizzazione economica del patrimonio monumentale*, in *La valorisation économique des biens culturels et locaux en France et en Italie*, Tolosa, 21 novembre 2014, in *Aedon*, 2014;

CANTUCCI M., *Beni culturali e ambientali*, in *Noviss. dig.*, Appendice, vol. I, Torino, 1980, 722 ss.;

CANTUCCI M., *La tutela giuridica delle cose d'interesse artistico o storico*, Padova, 1953;

CAPUTI JAMBRENGHI P., *Note minime su beni comuni e funzione amministrativa*, in *giustamm.it*, 2017, n. 3;

CAPUTI JAMBRENGHI V., *Commento all'articolo 2*, in Angiuli e Caputi Jambrenghi (a cura di), *Commentario al codice dei beni culturali e del paesaggio*, Torino, 2005, 38;

CAPUTI JAMBRENGHI V. (a cura di), *La Cultura e i suoi beni giuridici*, Atti del Convegno di Studi. Bari, 29-30 maggio 1997, Milano, Giuffrè, 1999;

CARANDINI A., *Archeologia e cultura materiale*, Bari, 1975;

CARANDINI A., *La forza del contesto*, Roma-Bari, Laterza, 2017;

CARMOSINO C., *Il completamento della riforma organizzativa del Mibact: i nuovi istituti autonomi ed il rafforzamento dei poli museali*, in *Aedon*, n.1/2016;

CARMOSINO C., *Le modalità e i luoghi della fruizione*, in L. Casini (a cura di), *La globalizzazione dei beni culturali*, Bologna, Il Mulino, 2010, 197 ss.

CARPENTIERI P., *Art. 6*, in R. Tamiozzo (a cura di), *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Milano, Giuffrè, 2005, 1018;

CARTEI G.F., *La disciplina del paesaggio tra conservazione e fruizione programmata*, Torino, 1995;

CARUGNO G.N., MAZZITI W., ZUCHELLI C., *Codice dei beni culturali: annotato con la giurisprudenza*, Milano, Giuffrè, 1994;

CASINI L., *Beni culturali (dir. amm.)*, in *Dizionario di diritto pubblico*, Giuffrè, 2006, 679 ss.

CASINI L., *Ereditare il futuro. Dilemmi sul patrimonio culturale*, Bologna, Il Mulino, 2016;

CASINI L., *Il decreto valore cultura: «senza pietre non c'è arco»*, in *Gior. dir. amm.*, 2/2014, 118 ss.;

CASINI L., *Il 'nuovo' statuto giuridico dei musei italiani*, in *Aedon*, 3/2014;

CASINI L. (a cura di), *La globalizzazione dei beni culturali*, Bologna, Il Mulino, 2010;

CASINI L., *La riforma del Mibact tra mito e realtà*, in *Aedon*, 3/2016;

CASINI L., *La valorizzazione dei beni culturali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2001, 651 ss.;

CASINI L., *La valorizzazione dei beni culturali dopo il d.lg. n. 156/2006*, in *Gior. dir. amm.*, 2006, 10, 1072 ss.

CASINI L., *«Learning by experience»? La riforma del ministero dei Beni e delle Attività culturali e del Turismo*, in *Aedon*, 3/2017;

- CASINI L., *Potere globale. Regole e decisioni oltre gli Stati*, Bologna, Il Mulino, 2018;
- CASINI L., *Una «revolution in government»? La riforma amministrativa del patrimonio culturale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2/2018, 693 ss;
- CASSESE S., *Albert Venn Dicey e il diritto amministrativo*, in *Quaderni fiorentini*, 19/1990;
- CASSESE S., *I beni culturali da Bottai a Spadolini*, in *L'Amministrazione dello Stato*, Milano, Giuffrè, 1976;
- CASSESE S., *I beni culturali: dalla tutela alla valorizzazione*, in *Gior. dir. amm.*, 1998, 673 ss.;
- CASSESE S., *Il frutto della disciplina dei beni culturali*, in *Gior. dir. amm.*, 2012, 781 ss.;
- CASSESE S., *La nuova Costituzione economica*, IV ed., Bologna, Il Mulino, 2017;
- CASSESE S., *Lo spazio giuridico globale*, Laterza, Roma-Bari, 2003;
- CASTELLI G., LEON A. (a cura di), *Linee guida per la gestione innovativa dei beni culturali. Vademecum*, Terzo Rapporto del Progetto Operativo 2000 – 2006, Ministero per i Beni e le Attività culturali, Gangemi Editore, 2008, disponibile su [https://www.unisalento.it/documents/20152/254785/linee\\_guida\\_gestione\\_innovativa\\_BBCC.pdf/00fa4a2b-47eb-f01a-82be-e505b49c24c9?version=1.0&download=true](https://www.unisalento.it/documents/20152/254785/linee_guida_gestione_innovativa_BBCC.pdf/00fa4a2b-47eb-f01a-82be-e505b49c24c9?version=1.0&download=true);
- CATALDO L. (a cura di), *Musei e patrimonio in rete. Dai sistemi museali al distretto culturale evoluto*, Milano, Hoepli, 2014;
- CATTANEO S., *Cultura e patrimonio culturale*, in S. Cattaneo e A. Catelani, *I beni e le attività culturali*, in *Trattato di diritto amministrativo* diretto da Giuseppe Santaniello, vol. XXXIII, Cedam, Padova, 2002, 27 ss.;
- CAVALIERI E., *La tutela dei beni culturali. Una proposta di Giovanni Urbani*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, fasc. 2, 2011, 473 ss;
- CAVALLO B., *La nozione di bene culturale tra mito e realtà: rilettura critica della prima dichiarazione della Commissione Franceschini*, in *Scritti in onore di M.S. Giannini*, Giuffrè, Milano, vol. II, 1988, 113 ss.;
- CECCHETTI M., *Art. 9*, in *La Costituzione italiana. Principi fondamentali. Diritti e doveri dei cittadini* (a cura di R. Bifulco – A. Celotto – M. Olivetti), Torino, 2007;
- CELOTTO A., PISTORIO G., *Art. 120*, in A.M. Sandulli (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Milano, Giuffrè, 2006;
- CERBO P., *Potere organizzativo e modello imprenditoriale nella Pubblica Amministrazione*, Padova, Cedam, 2007;
- CERULLI IRELLI V., *Amministrazione pubblica e diritto privato*, Torino, Giappichelli, 2011;
- CERULLI IRELLI V., DE LUCIA L., *Beni comuni e diritti collettivi*, in *Politica del diritto*, marzo 2014, fasc. 1, 3-36;

- CERULLI IRELLI V., *Beni culturali, diritti collettivi e proprietà pubblica*, in *Scritti in onore di Massimo Severo Giannini*, I, Milano, 1988, 140 ss.;
- CERULLI IRELLI V., *I beni culturali nell'ordinamento italiano vigente*, in M.P. Chiti (a cura di), *Beni culturali e comunità europea*, Milano, Giuffrè, 1994, 1 ss.
- CERULLI IRELLI V., *Le fondazioni lirico-sinfoniche come organizzazioni pubbliche in forma privatistica*, in *Aedon*, 3/2012;
- CERULLI IRELLI V., *Utilizzazione economica e fruizione collettiva dei beni*, in *Annuario AIPDA - 2003*, Milano 2004;
- CETORELLI G., GUIDO M.R., *Il patrimonio culturale per tutti. Fruibilità, riconoscibilità, accessibilità*, in *Quaderni della valorizzazione*, 4/2017, disponibile su <http://musei.beniculturali.it/notizie/pubblicazioni/quaderni-della-valorizzazione-nuova-serie>
- CHASTEL A., *La notion de patrimoine*, Mayenne, 2010;
- CHIAPPINELLI P., CONDEMI L., *Programmazione e controlli nelle pubbliche amministrazioni*, Milano, Giuffrè, 2004;
- CHIRULLI P., *I beni comuni, tra diritti fondamentali, usi collettivi e doveri di solidarietà*, in *giustamm.it*, 2012, n. 5;
- CHITI M.P. (a cura di), *Beni culturali e comunità europea*, Milano, Giuffrè, 1994;
- CHITI M.P., *La nuova nozione di beni culturali nel d.lgs. 112 del 1998: prime note esegetiche*, in *Aedon*, 1/1998;
- CHITI M.P., *Monismo e dualismo nel diritto amministrativo: vero o falso dilemma*, in Id. (a cura di), *Mutazioni del diritto pubblico nello spazio giuridico europeo*, Bologna, Il Mulino, 2003, 15 ss.
- CHMELIK, SAMANTHA, *Museum operations: a handbook of tools, templates, and models*, Rowman & Littlefield Publishers, 2017;
- CHOAY F., *L'allegoria del patrimonio*, trad. di E. D'Alfonso e I. Valente, Roma, 1995;
- CHOAY F., *Le patrimoine en questions: anthologie pour un combat*, Paris, 2009;
- CHRÉTIEN P., CHIFFLOT N., TOURBE M., *Droit administrative*, XV ed., LJDG, 2017;
- CLARICH M., *Servizio pubblico e servizio universale: evoluzione normativa e profili ricostruttivi*, in *Dir. pubb.*, 1998, 26 ss.;
- CLEMENTE DI SAN LUCA G. (a cura di), *"Ars et Labor"*, *Materiali per una didattica dei beni culturali*, Napoli, Editoriale scientifica, 1997;
- CLEMENTE DI SAN LUCA G., *Volontariato, non-profit e beni culturali*, in *federalismi.it*, 10/2017;
- COMPAGNA A. M., SANI M., *Musei di qualità. Sistemi di accreditamento dei musei d'Europa*, Gangemi Editore, 2008;



CONTICELLI M., *Privato e pubblico nel servizio sanitario*, Milano, Giuffrè, 2012;

CONTICELLI M., *Sanità pubblica e privata*, in *Enciclopedia Treccani Diritto online*, Roma, 2017;

CORSO G., *I beni culturali*, in C. Castronovo e S. Mazzamuto (a cura di), *Manuale del diritto privato europeo*, Milano, Giuffrè, vol. II, 103 ss;

CRAIG P., *Administrative Law*, London, Sweet&Maxwell, 2016;

CRISMANI A., *La gestione museale tra vecchi e nuovi problemi: «I musei tra l'immaginario collettivo e la realtà giuridica e gestionale»*, in *Aedon*, 2/2013;

DARDY-CRETIN M., *Histoire administrative du ministère de la culture et de la communication 1959-2012*, «La documentation Française», Comité d'histoire du ministère de la culture, 2012;

DE FINA S., *Autonomia*, ad vocem, in *Enc. giur.*, 2009, 1 e ss;

DEGRASSI L. (a cura di), *Cultura e istituzioni. La valorizzazione dei beni culturali negli ordinamenti giuridici*, Milano, Giuffrè, 2008;

DEVOLVÉ P., *Le droit administratif*, Paris, Dalloz, 2014;

D'ORSOGNA D., *Programmazione strategica e attività decisionale della pubblica amministrazione*, Torino, 2001, 240;

D'ORSOGNA M., OCCHIENA M., *I servizi pubblici a rilevanza economica e sociale in Italia*, in M.R. Spasiano e M. Calabrò (a cura di), *I servizi pubblici in Italia e in Argentina: un'analisi comparata*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2013, 3 ss.;

DUGATO M., *I servizi pubblici locali*, in S. Cassese (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo speciale*, t. III, Milano, Giuffrè, 2003, 269 ss.;

DUGATO M., *Fruizione e valorizzazione dei beni culturali*, in *Aedon*, 2/2007, 5;

DUGATO M., *La disciplina dei servizi pubblici locali*, in *Gior. dir. amm.*, 3/2004, 122 ss.;

DUGUIT L., *Traité de droit constitutionnel*, Paris, I, 1911;

EMILIANI A., *Leggi, bandi e provvedimenti per la tutela dei beni artistici e culturali negli antichi stati italiani 1571-1860*, Polistampa, 2015;

EMILIANI A., *Musei e museologia*, in *Storia d'Italia*, vol. II, Einaudi, Torino, 1973;

EMILIANI A., *Per una politica dei beni culturali*, Einaudi, Torino, 1974;

ELIAS N., *La società di corte*, Bologna, Il Mulino, 2010;

ERBANI A., *Pompei*, Mondadori, 2015;

FALLETTI V., MAGGI M., *I musei*, Bologna, Il Mulino, 2012;

FERRARA L., LUCARELLI A., SAVY D. (a cura di), *Il Governo dei musei. Tra Costituzione, funzione sociale e mercato*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017;

- FERRARA L., *Le fondazioni museali in prospettiva comparata*, in L. Ferrara, A. Lucarelli e D. Savy, *Il governo dei musei. Tra Costituzione, funzione sociale e mercato*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017, 215 ss.;
- FERRETTI A., *Le sponsorizzazioni pubbliche. Strutture e tipologie. Casi pratici*, Milano, Giuffrè, 2009;
- FERRI P., *Beni culturali e ambientali nel diritto amministrativo*, in *Dig. disc. pubbl.*, II, Torino, 1987, 217 ss.;
- FIORILLO M., *Le attività culturali*, in *L'ordinamento della cultura* (a cura di M. Ainis e M. Fiorillo), Milano, Giuffrè, 2003;
- FIORIO M.T., *Il museo nella storia. Dallo studiolo alla raccolta pubblica*, Bruno Mondadori, 2011;
- FLESSAS T., *The Ends of The Museum*, in *LSE Law, Society and Economic Working Papers*, 14/2013;
- FOÀ S., *Art. 117*, in M. Cammelli (a cura di), *La nuova disciplina dei beni culturali e ambientali*, Bologna, 2007;
- FOÀ S., *Il regolamento sulle fondazioni costituite e partecipate dal ministro per i beni e le attività culturali*, in *Aedon*, 1/2002;
- FOÀ S., *La gestione dei beni culturali*, Torino, Giappichelli, 2001;
- FOÀ S., *Lo statuto-tipo della fondazione museale: il caso del Museo Egizio di Torino*, in *Aedon*, 2/2003;
- FORTE P., *I nuovi musei statali: un primo passo nella giusta direzione*, in *Aedon*, 1/2015;
- FOURTEAU C., *Beni culturali e accesso alla cultura: un doppio approccio*, in *Economia della cultura*, 2006, 148;
- GAROFOLI R., FERRARI G. (a cura di), *La nuova disciplina dei contratti pubblici*, Molfetta, Il Nuovo Diritto, 2017;
- GAY L., *Les droits-créances constitutionnels*, Thèses Aix-en-Provence, 2001, 16, oggi in, ID., *Les «droits-créances» constitutionnels*, Bruylant, 2007;
- GENOWAYS H.H., IRELAND L.M., CATLIN-LEGUTKO C., *Museum Administration 2.0*, Russell Lewis, Chicago, 2017;
- GERSTENBLITH P., *Art, Cultural Heritage, and The Law*, II ed., Carolina Academic Press, 2008;
- GIANNINI M. S., *Autonomia pubblica*, ad vocem, in *Enc. dir.*, IV, Milano, 1959, 356 e ss.;
- GIANNINI M.S., *Autonomia (Saggio sui concetti di autonomia)*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1951, Milano, Giuffrè, 851 e ss.;
- GIANNINI M.S., *I beni culturali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 1976, 3 ss.;

- GIANNINI M.S., *Uomini, leggi e beni culturali*, 1971, ora in *Scritti*, 1988, 283 ss.;
- GHERPELLI G., *L'autonomia pilota: l'esperienza di Pompei*, in *Aedon*, 1/1999;
- GHERPELLI G., *Nuovi mutamenti di rotta nella gestione di Pompei*, in *Aedon*, 3/2013.
- GNES M., *Dirigenza pubblica e requisito della cittadinanza*, *Gior. dir. amm.*, 2017;
- GRECO N., *Stato di cultura e beni culturali*, Bologna, Il Mulino, 1981;
- GRISOLIA M., *La tutela delle cose d'arte*, Milano, 1952;
- GRISOLIA M., *Pinacoteche e musei*, in *Nuovo Digesto Italiano*, 1939;
- GROSSI P., «Un altro modo di possedere». *L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, Milano, Giuffrè, 1977;
- GUILLARD D., *Les établissements publics de coopération culturelle: premier bilan*, in *AJDA*, 2006, 183 ss.;
- GUZZO P.G., *Pompei 1998-2003. L'esperimento dell'autonomia*, Milano, Electa, 2003;
- HOOPER-GREENHILL E., *Museums and The Shaping of Knowledge*, London, Routledge, 1992;
- IMPERY O., MACGREGOR A. (a cura di), *The Origins of Museums. The Cabinet of Curiosities in Sixteenth and Seventeenth Century*, House of Stratus, 2001;
- JALLA D., *Il museo contemporaneo. Introduzione al nuovo sistema museale italiano*, UTET, 2000;
- JALLA D., *La 'riforma' dei musei statali italiani*, in «Museo in-forma», *Rivista quadrimestrale della Provincia di Ravenna (Notiziario del Sistema Museale Provinciale)*, anno XIX, n°52 marzo 2015, disponibile su [http://www.sistemamusei.ra.it/admin/Rivista.php?op=fg&id\\_rivista=63&fld=file](http://www.sistemamusei.ra.it/admin/Rivista.php?op=fg&id_rivista=63&fld=file)
- JALLA D., *Regioni e musei*, in Salvati M., Sciolla L. (a cura di), *L'Italia e le sue regioni*, Istituto dell'Enciclopedia Italiana G. Treccani, 2015, 519 ss.;
- LABOR A., *Nuove sinergie per la gestione museale*, in *Aedon*, 3/2017;
- LABOURDETTE M.-C., *Les musées de France*, PUF, 2015;
- LAMBERTI C., *Aspetti fiscali dell'Art bonus*, in Morbidelli G., Bartolini A. (a cura di), *L'immateriale economico nei beni culturali*, Quaderni Cesifin, Torino, Giappichelli, 2016;
- LANDRIANI L., *Modelli di gestione per le aziende dei beni culturali. L'esperienza delle Soprintendenze 'speciali'*, Milano, Franco Angeli, 2012;
- LASCOUMES P., LE GALÈS P., VITALE T., *Gli strumenti per governare*, trad. M. Giargia, D. Caiati, Mondadori, 2009;
- LEBRETON G., *Droit administratif général*, IX ed., Paris, Dalloz, 2013;
- LEON P., «Giornata di studio su 'L'istituzione del Ministero per i Beni e le Attività culturali nel quadro delle riforme amministrative'. *Le proposte della Commissione Cheli*, in *Aedon*, 1/1999;

- LIDCHI H., *The Poetics and Politics of exhibiting other cultures*, in S. Hall (a cura di), *Representation: Cultural Representations and Signifying Practices*, The Open University Press, 1997;
- LIGUORI F., *I servizi culturali come servizi pubblici*, in *federalismi.it*, 1/2018;
- LOWRY G.D., *Essay. Cultural Property: a museum's director perspective*, in *International Journal of Cultural Property*, febbraio 2005, 438-445;
- MALIK N., *Defining «Charity» and «Charitable Purposes» in the United Kingdom*, in *The International Journal of Not-For-Profit Law*, Volume 11, Issue 1, November 2008;
- MALINOWSKI B., «Culture», ad vocem, in *Encyclopedia of the Social Sciences*, New York, 1931, vol. IV, 621-645, tradotta in italiano da P. Rossi (a cura di), *Il concetto di cultura. I fondamenti teorici della scienza antropologica*, Torino, 1979;
- MANFREDI G., *La valorizzazione del patrimonio culturale: modelli organizzativi e strumenti: «La Fondazione Grande Brera', il partenariato e la panacea di tutti i mali»*, in *Aedon*, 2/2014;
- MAPELLI V., *Il sistema sanitario italiano*, Bologna, Il Mulino, 2012;
- MARINI F.S., *Lo statuto costituzionale dei beni culturali*, Milano, 2002;
- MARINI F.S., *Profili costituzionali della tutela dei beni culturali*, in *Nuova Rassegna*, 1999;
- MARTIN A., *The Impact of Free Entry to Museums*, MORI, marzo 2003, disponibile su <http://www.culturehive.co.uk/wp-content/uploads/2013/04/Impact-of-free-entry-to-museums-MORI.pdf>;
- MELIS G., *Un progetto di riforma per il Ministero dei beni culturali e ambientali: le idee di Beppe Chiarante*, disponibile su <https://www.irpa.eu/area-bibliografica/scrittiautore/la-riforma-del-mibac-le-idee-di-beppe-chiarante/>;
- MENG R., *Digging for Museum: A Discussion on the Public Role of Museums*, disponibile su [academia.edu](http://academia.edu);
- MERRYMAN J.H., ELSÉN A. E., URICE S.K., *Law, Ethics and Visual Arts*, Wolters Kluwer, 2007;
- MERUSI F., *Articolo 9*, in *Commentario alla Costituzione. Principi fondamentali* (a cura di C. Bianca), Bologna, 1975, 434 ss.;
- MERUSI F., *La nuova disciplina dei servizi pubblici*, in *Associazione italiana dei professori di diritto amministrativo, Annuario 2001*, Milano, 2001, 60 ss.;
- MESSINEO D., OCCHILUPO R., *I musei: organizzazione e gestione: «La gestione dei parchi archeologici e il coinvolgimento dei privati nel settore culturale: l'Italia nel confronto con la Francia, la Germania e la Spagna»*, in *Aedon*, 3/2014;
- MICHIARA P., *Sulla nozione di valorizzazione dei beni culturali*, in *Aedon*, 1/2007;

MIRIEU DE LABARRE E., *Naissance d'un statut général des musées: l'apport du IV livre du code du patrimoine*, in *AJDA*, 2004, 1344 ss.;

MOFFAT G., *Trust Law*, Cambridge University Press, 2009;

MONTANARI T., *A cosa serve Michelangelo?*, Einaudi, 2011;

MONTANARI T., *Contro le mostre*, Einaudi, 2017;

MONTANARI T., *Costituzione italiana: articolo 9*, Carocci, 2018;

MONTANARI T., *Privati del patrimonio*, Torino, Einaudi, 2015;

MONTELLA M., *Musei e beni culturali. Verso un modello di governance*, Mondadori Electa, 2003;

MONTELLA M. E DRAGONI P. (a cura di), *Musei e valorizzazione dei beni culturali. Atti della Commissione per la definizione dei livelli minimi di qualità e delle attività di valorizzazione*, CLUEB, 2010;

MORBIDELLI G., BARTOLINI A., *L'immateriale economico nei beni culturali*, Torino, Giappichelli, 2016;

MORBIDELLI G., CERRINA FERONI G. (a cura di), *I musei. Discipline, gestioni e prospettive*, Giappichelli, Torino, 2009;

MOTTOLA MOLFINO A., *Il libro dei musei*, Torino, Umberto Allemandi & c., 1991;

MOULINIER P., *Les politiques de la culture en France*, VII ed., Paris, PUF, 2016;

MURPHY B.L. (a cura di), *Museums, Ethics and Cultural Heritage*, Routledge, 2016;

NAPOLITANO G., *La pubblica amministrazione e le regole dell'esternalizzazione*, in *Diritto dell'economia*, 4/2006, 663 ss.;

NAPOLITANO G., *Pubblico e privato nel diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2003;

NAPOLITANO G., *Servizi pubblici e rapporti d'utenza*, Bologna, Il Mulino, 2001;

NARDELLA D., *Un nuovo indirizzo giurisprudenziale per superare le difficoltà nell'attuazione del Titolo V in materia di beni culturali? (Nota a sentenza 26/2004)*, in *Aedon*, 2/2004;

NEGRI A., NEGRI M., PAVONI R., *Il museo cittadino: formazione, gestione, strutture*, Urbino, NIS, 1983;

NIGRO M., *Trasferimento di beni pubblici e successione nella funzione*, in *Giur. cost.*, 1977;

NIVARRA L., *Alcune riflessioni sul rapporto tra pubblico e comune*, in M.R. Marella (a cura di), *Oltre il pubblico e il privato*, Verona, 2012, 69 ss.;

O'KEEFE R., *The "Right to Take Part in Cultural Life" Under Article 15 of the ICESCR*, in *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 47, Issue 4, October 1998, 905-923

PAJNO A., *L'autonomia delle istituzioni scolastiche: un cantiere abbandonato*, in *Osservatorio sulla scuola dell'autonomia. Rapporto sulla scuola dell'autonomia*, Armando, Roma, 2003;

PALMA G., *Beni di interesse pubblico e contenuto della proprietà*, Napoli, 1971;

- PAOLUCCI A., *Museo Italia. Diario di un soprintendente-ministro*, Sillabe, 1996;
- PAPA A., *Valorizzazione e gestione del patrimonio culturale nel Codice dei beni culturali e del paesaggio*, in P. Bilancia (a cura di), *La valorizzazione dei beni culturali. Modelli giuridici di gestione integrata*, Franco Angeli, 2006, 72 ss;
- PASTORI G., *Il riordino del ministero nel sistema dei beni culturali. Le funzioni*, in *Aedon*, 1/2005;
- PASTORI G., *Tutela e valorizzazione dei beni culturali in Italia: situazione in atto e tendenze*, in *Aedon*, 3/2004;
- PELLAS J.-R., *Droit de la culture*, LGDJ, 2015;
- Per la salvexxa dei beni culturali in Italia. Atti e documenti della Commissione d'indagine per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, archeologico, artistico e del paesaggio*, Roma, Colombo, 1967;
- PERFETTI L.R., *Contributo di una teoria dei pubblici servizi*, Padova, 2001.
- PERLINGERI P., *Manuale di diritto civile*, VII ed., Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2014;
- PHYSICK J.F., *The Victoria and Albert Museum. The History of Its Building*, Phaidon Press Ltd, 1982;
- PIEMONTE S., *Art. 115*, in A. Angioli e V. Caputi Jambrenghi (a cura di), *Commentario al Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Torino, 289;
- PINNA G., *Il controllo politico e sociale dei musei*, in *Nuova Museologia*, 2/2000;
- PIPERATA G., *Art. 120*, in *Il codice dei beni culturali e del paesaggio*, a cura di M. Cammelli, Bologna, Il Mulino, 2007, p. 470 ss.;
- PIPERATA G., *La disciplina dei servizi pubblici locali negli ultimi interventi legislativi di stabilit  economica*, in *Gior. dir. amm.*, 1/2012;
- PIPERATA G., *La nuova disciplina dei servizi aggiuntivi nei musei statali*, in *Aedon* 2/2008;
- PIPERATA G., *Natura e funzione dei servizi aggiuntivi nei luoghi della cultura (nota a margine dell'ordinanza 27 maggio 2009, n. 12252 della Suprema Corte)*, in *Aedon*, 1/2010;
- PIPERATA G., *Sciopero e musei: una prima lettura del d.l. n. 146/2015*, in *Aedon* 3/2015;
- PIPERATA G., *Servizi per il pubblico e sponsorizzazioni dei beni culturali*, in *Aedon*, 3/2008;
- PIPERATA G., *Sponsorizzazione e interventi di restauro sui beni culturali*, in *Aedon*, 1/2005;
- PIPERATA G., *Strumenti giuridici della valorizzazione economica del patrimonio culturale*, in N. Bettio, P-A Collot, N. Perlo, K-H Voizard (a cura di), *La valorisation économique des biens culturels locaux en France et en Italie*, Collection «Droit du patrimoine culturel et natureb», Paris, L'Harmattan, 2016, 157 ss.;
- PIVA G., *Cose d'arte*, ad vocem, in *Enc. dir.*, vol. X, Milano, Giuffr , 1962;

- PITRUZZELLA G., *La nozione di bene culturale (artt. 1, 2, 3 e 4 d.lgs. 490/1999)*, in *Aedon*, 1/2000;
- POGGI A., *Dopo la revisione costituzionale: i beni culturali e gli scogli del 'decentramento possibile'*, in *Aedon*, 1/2002;
- POGGI A., *La Corte torna sui beni culturali (Brevi osservazioni in margine alla sentenza n. 26/2004)*, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it);
- POGGI A., *Le autonomie funzionali «tra» sussidiarietà verticale e orizzontale*, Milano, 2001;
- POIRRIER P., *Démocratie et culture. L'évolution du référentiel des politiques culturelles en France, 1959-2004*, in A. Bleton-Ruget e J.-P. Sylvestre (a cura di), *La démocratie, patrimoine et projet*, Eud, 2006, 105-129;
- POLICE A. (a cura di), *I beni pubblici: tutela, valorizzazione e gestione*, Milano, Giuffrè, 2008;
- POLICE A., *Servizi pubblici, servizi sociali e mercato: un difficile equilibrio, nota a Corte costituzionale n. 272 del 2004*, in *Serv. pubb. e app.*, 2004, 831 ss;
- PONTHIER J.-M., *La gestion par les musées de leurs oeuvres*, in *AJDA*, 2015, 1086 ss.;
- PONTHIER J.-M., *La nouvelle Réunion des musées nationaux*, in *AJDA*, 1990, 711 ss.;
- PONTHIER J.-M., *L'établissement public de coopération culturelle*, in *AJDA*, 2002, 430 ss.;
- PONTHIER J.-M., *Une décennie de gestion des musées nationaux*, in *AJDA*, 2012, 74 ss.;
- PONTHIER J.-M., *Statut et gestion des musées en France*, in L. Ferrara, A. Lucarelli, D. Savy (a cura di), *Il Governo dei musei. Tra Costituzione, funzione sociale e mercato*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017, 229 ss.;
- POULOT D., *Musées et museologie*, Paris, La Découverte, 2005;
- POULOT D., *Patrimoine et musées*, Hachette, 2014;
- «Primo colloquio sulla valorizzazione. Esperienza, partecipazione e gestione», *Direzione generale per la Valorizzazione del Patrimonio Culturale*, Ministero per i Beni e le Attività Culturali, Roma, 12 ottobre 2001, 1, disponibile su [http://www.valorizzazione.beniculturali.it/varie/PrimoColloquioValorizzazione/Intervento\\_Silvia\\_Patrignani.pdf](http://www.valorizzazione.beniculturali.it/varie/PrimoColloquioValorizzazione/Intervento_Silvia_Patrignani.pdf);
- PUGLIATTI S., *Beni e cose in senso giuridico*, Milano, 1962;
- PUGLIATTI S., *La proprietà e le proprietà*, in *La proprietà nel nuovo diritto*, Milano, Giuffrè, 1964, 159 ss.;
- PUGLIATTI S., *Strumenti tecnico giuridici per la tutela dell'interesse pubblico nella proprietà*, in *La proprietà nel nuovo diritto*, Milano, 1964;
- RANGONE N., *I servizi pubblici*, Bologna, 1999; VILLATA R., *Pubblici servizi*, Milano, 2006;

- RENNA M., *L'autonomia incompiuta delle istituzioni scolastiche*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2/2005, 353 ss.
- RINALDI P.G., *La scuola come autonomia funzionale*, in *Dir. pubbl.*, 1/2004, 61 ss.;
- RINALDI P.G., *Pubblico e privato nella gestione dei servizi di valorizzazione dei beni culturali dopo il d.lgs. n. 156/2006. Una rilettura critica*, in Degrassi L. (a cura di), *Cultura e istituzioni. La valorizzazione dei beni culturali negli ordinamenti giuridici*, 203 ss.;
- RIOU A., EDELMAN B., *Le droit de la culture e le droit à la culture*, Paris, Dalloz, 1993;
- ROCCELLA A., *Conservazione e restauro nella disciplina italiana dei beni culturali*, in *Aedon*, 3/2011;
- RODOTÀ S., *Il diritto di avere diritti*, Laterza, Roma-Bari, 2012;
- ROLLA G., *Beni culturali e funzione sociale*, in *Scritti in onore di Massimo Severo Giannini*, 1988;
- ROMAINVILLE C., *Le droit à la culture, une réalité juridique. Le régime juridique de droit de participer à la vie culturelle e droit constitutionnel et en droit international*, Bruylant, 2014;
- ROMAINVILLE C., *Le droit de participer à la vie culturelle en droit constitutionnel comparé*, in *Annuaire international de justice constitutionnelle*, 2014;
- ROMANELLI G., *Museo e territorio: il modello italiano*, in L. Baldin (a cura di), *I musei del Veneto. Il patrimonio, i problemi, le prospettive, il pubblico. Atti del convegno di studi, Treviso 26-28 ottobre 1995*, in «Quaderni della fondazione Giuseppe Mazzotti per la civiltà veneta», Canova 1997;
- ROMEO A., *Autonomia scolastica e diritti fondamentali*, in *statoe.chiese.it*, n. 19/2017;
- ROSSI G. *Diritto amministrativo*, tomo I, Milano, 2005, 130;
- ROSSI P., *Partenariato pubblico-privato e valorizzazione economica dei beni culturali nella riforma del codice degli appalti*, in *federalismi.it*, 2/2018;
- ROSSOTTO R., *Contratti di sponsorizzazione: opportunità giuridiche*, in *Aedon*, 1/2010;
- ROVERSI MONACO M., *Ales S.p.A. e Arcus S.p.A. sono società in house?*, in *Aedon*, 2/2012;
- RUSSO V., *La valorizzazione dei beni culturali*, in Caputi Jambrenghi V. (a cura di), *La cultura e i suoi beni giuridici*, Atti del Convegno di studi. Bari, 29-30 maggio 1997, Milano, Giuffrè, 1999, 34 ss;
- SALLOIS J., *Les musées de France*, PUF, 2008;
- SANDULLI A.M., *Beni pubblici*, ad vocem, in *Enc. dir.*, vol. V, Milano, 1959;
- SANDULLI A., *Il sistema nazionale di istruzione*, Bologna, Il Mulino, 2003;
- SANTANIELLO G., *Gallerie, pinacoteche e musei*, ad vocem, in *Enc. dir.*, 1969, 433 ss.;
- SANTORO PASSARELLI F., *I beni della cultura secondo la Costituzione*, in AA.VV. (a cura di), *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente*, Firenze, Vallecchi, 1969;



SAU A., *Un passo avanti nella disciplina della formazione dei restauratori: il decreto del Miur 2 marzo 2011*, in *Aedon*, 2/2011;

SAX J.L., *Is Anyone Minding Stonehenge? The Origins of Cultural Property Protection in England*, in *California Law Review*, vol. 78, Issue 6, 1990;

SCIULLO G., *Beni culturali e principi della delega*, in *Aedon*, 1/1998;

SCIULLO G., *Gestione dei servizi culturali e governo locale dopo la pronuncia 272 del 2004 della Corte costituzionale*, in *Aedon*, 3/2004

SCIULLO G., *Stato, regioni e servizi pubblici nella pronuncia n. 272/2004 della Consulta*, in [www.lexitalia.it](http://www.lexitalia.it), 12, 2003;

SCIULLO G., *Il «Leggo» istituzionale, il caso del Mibac*, in *Aedon*, 3/2006;

SCIULLO G., *La retorica dell'organizzazione: il «Grande Progetto Pompei»*, in *Aedon*, 3/2013;

SCIULLO G., *Ministero per i Beni e le Attività culturali e riforma dell'organizzazione del governo*, in *Aedon*, 2/1999;

SCIULLO G., *Tutela*, in Barbatì C., Cammelli M., Casini L., Piperata G., Sciuolo G., *Diritto del patrimonio culturale*, op. cit., 148, già in ID., *Art. 3*, in Cammelli M. (a cura di), *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Bologna, Il Mulino, 2007, 76;

SCIULLO G., *Valorizzazione, gestione e fondazioni nel settore dei beni culturali: una svolta dopo il d.lgs. 156/2006?*, in *Aedon*, 2/2006;

SETTIS S., *Italia S.p.A. L'assalto al patrimonio culturale*, Einaudi, 2007; MONTANARI T., *Privati del patrimonio*, Einaudi, 2015;

SEVERINI G., *L'immateriale economico nei beni culturali*, in *Aedon*, 3/2015, 3;

SORACE D., *I servizi pubblici*, in *Amministrare*, 2001, 385 ss.;

SPERONI M., *La tutela dei beni culturali negli Stati preunitari*, I, *L'età delle riforme*, Milano, Giuffrè, 1988;

STAM D.C., *The informed muse: The Implications of the "new museology" for museum practice*, in G. Corsane (a cura di), *Heritage, Museums and Galleries: An Introductory Reader*, 2005, London, Routledge;

TARASCO L., *Il patrimonio culturale, modelli di gestione e finanza pubblica*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017;

*The Mendoza Review: an independent review of museums in England*, DCMS, novembre 2017, disponibile su <https://www.gov.uk/government/publications/the-mendoza-review-an-independent-review-of-museums-in-england>

TORCHIA L., *Il governo delle differenze. Il principio di equivalenza nell'ordinamento europeo*, Il Mulino, Bologna, 2006;

- TOSCO C., *I beni culturali. Storia, tutela e valorizzazione*, Bologna, Il Mulino, 2014;
- TUBERTINI C., *I beni e le attività culturali nei nuovi statuti regionali*, in *Aedon*, 2/2005;
- TUBERTINI C., *L'assetto delle funzioni locali in materia di beni ed attività culturali dopo la legge 56/2014*, in *Aedon*, 1/2016;
- VAIANO D., *La valorizzazione dei beni culturali*, Torino, Giappichelli, 2011;
- VAN LANG A., GONDOUIN G., INSERGUET-BRISSET V., *Dictionnaire de droit administrative*, VII ed, 2015;
- VANNI M., *Il museo diventa impresa. Il marketing museale per il break even di un luogo da vivere quotidianamente*, Celid, 2018;
- VERONELLI M., *Sponsorizzazioni culturali: il caso del Colosseo e le novità legislative*, in *Dir. e prat. amm.*, 3/2012, 84 ss.;
- VIGNERI A., *La riforma dei servizi pubblici locali*, in *Astrid.it*, 2010;
- VITALE C., *La fruizione dei beni culturali tra ordinamento internazionale ed europeo*, in *La globalizzazione dei beni culturali*, op. cit., 171 ss.;
- VOLPE G., *Un patrimonio italiano: Beni culturali, paesaggio e cittadini*, Torino, Utet, 2016;
- VULFIN M., *Le contrôle scientifique et technique de l'Etat sur le musées territoriaux*, Ecole du Louvre, maggio 2016;
- WADE C., FORSYTH W., *Administrative Law*, Oxford University Press, decima ed., 2014;
- ZAN L., *La trasformazione delle organizzazioni culturali in fondazione: la prospettiva manageriale*, in *Aedon*, 2/2003;
- ZANARDI B., *La mancata tutela del patrimonio culturale in Italia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, fasc. 2, 2011, 431 ss.;
- ZANOBINI G., *Diritto amministrativo*, IV, Milano, 1958;
- ZOLI C., *La fruizione dei beni culturali quale servizio pubblico essenziale: il decreto legge 20 settembre 2015, n. 146 in tema di sciopero*, in *Aedon*, 3/2015.

Un ringraziamento sincero va

a chi c'è sempre stato;

a chi ci sarà sempre;

a chi ha creduto e ha scommesso;

a chi è rimasto quando avrebbe potuto andarsene;

a chi è apparso durante il percorso e da allora mi ha accompagnata con la sua presenza fino all'ultimo;

a chi ha saputo insegnarmi che le occasioni inaspettate sono da cogliere, perché pensare fuori da una scatola è nutrimento per l'anima.