

I “nuovi” musei statali, tra prove di autonomia e valorizzazione economica.

di Paolo Rossi

19 giugno 2017

SOMMARIO: 1. L'evoluzione della nozione giuridica di museo: dalla concezione reale-oggettiva a quella soggettivo-istituzionale; 2. La riforma del'99 e la timida opzione per il modello in house di museo-“struttura”; 3. (segue) Le esternalizzazioni delle forme gestionali dei servizi museali nel codice Urbani e le “inevitabili” ibridazioni del modello originario; 4. La riforma Franceschini del sistema museale italiano: a) la perdurante in-autonomia dei musei minori afferenti ai poli museali regionali; 5. (segue)...per converso, la “specialità” riservata ai c.d. “supermusei”; 6. Verso un sistema nazionale di musei “*empowering institution*” di valorizzazione economica dei beni culturali ?

1. L'evoluzione della nozione giuridica di museo: dalla concezione reale-oggettiva a quella soggettivo-istituzionale.

Per lungo tempo, quantomeno sino alla formalizzazione legislativa della nozione di museo ad opera del D.lgs. n. 490/99 recante Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali¹, la riflessione giuridica non si è curata dell'*ubi consistam* della definizione di museo, dedicandosi piuttosto alle problematiche, derivanti soprattutto dalla legislazione regionale, derivanti dal riparto delle competenze sui musei tra centro e periferia, ovvero dall'individuazione dei servizi museali affidabili, secondo il principio della sussidiarietà, ai privati.

Ragion per cui, la nozione giuridica di museo è stata a lungo mutuata dalla dottrina museologica, come pure il suo passaggio da una concezione di museo per così dire reale-oggettiva ad una soggettiva-istituzionale. In effetti, se in una prima fase la nozione di museo era stata variamente ricondotta alla *universitas facti*², ovvero all'*universitas iuris*³, in seguito si era preferito privilegiare la dimensione organizzativa⁴, orientandosi verso la definizione di museo come *istituto*, id est un "*complesso di cose mobili, coordinate fra loro da uno scopo comune ed, in relazione a questo,*

¹ -Sul T.U. dei beni culturali emanato con il D.Lgs. n. 490/99 cfr., tra gli altri, AICARDI, *L'ordinamento amministrativo dei beni culturali. La sussidiarietà nella tutela e nella valorizzazione*, Torino, 2002; CROSETTI, *La tutela ambientale dei beni culturali*, Padova, 2001; FERRI, PACINI (a cura di), *La nuova tutela dei beni culturali e ambientali*, 2001; CAIA (a cura di), *Il Testo unico sui beni culturali e ambientali*, Milano, 2000; CAMMELLI, *Il Testo unico, il commento e...ciò che resta da fare*, in *Aedon*, n.2/2000; ASSINI,FRANCALACCI, (a cura di), *Manuale dei beni culturali*, Padova, 2000; CHIARANTE, *Introduzione alla lettura del Testo unico*, in *Annali dell'Associazione Ranuccio Bianchi Baldinelli*, n.9/2000, 7 ss; CUONZO, *Il testo unico dei beni culturali e ambientali*, in *Dir. soc.*, 2000, 333 ss.; DAMONTE, *Il nuovo testo unico delle disposizioni legislative in materia dei beni culturali e ambientali*, in *Riv. giur. ed.*, 2000, III, 189 ss.; LEMME, *Testo unico delle norme in materia di beni culturali e ambientali*, in *Dir. pen. e processo*, 2000, 205 ss.; ROCCELLA, *Il testo unico dei beni culturali: contesto, iter formativo, lineamenti, conferme, innovazioni*, in *Dir. pubbl.*, 2000, 555 ss.; SANTOLUCCI, *Il nuovo testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali*, in *Riv. pen.* 2000, 827 ss.

² - Così JUSO, *Pinacoteca e museo*, in *Nov. Dig.*, XII, Torino, 1966, 105 ss.

³ - Cfr. *amplius* CANTUCCI, *La tutela giuridica delle cose di interesse storico o artistico*, Padova, 1953, 137 ss.

⁴ - Cfr. SANTANIELLO, *Gallerie, pinacoteche e musei*, in *Enc. dir.*, XVIII, Milano, 1969, 433 ss; v. anche ALIBRANDI, voce *Musei*, in *Enc. giur. Treccani*, XX, 1 ss.

ordinate e classificate", cui veniva correlata, come co-essenziale, la funzione di "raccolgere, conservare e far conoscere" tale complesso di cose; di qui si spiega la graduale ma crescente attenzione alle problematiche organizzative delle risorse umane e finanziarie.

In tale contesto, si era peraltro ritenuto di enfatizzare il profilo più squisitamente soggettivo-istituzionale della dimensione organizzativa⁵, al punto da aver indotto taluno a prospettare una vera e propria tendenza alla c.d. *soggettivizzazione* del museo, nella quale appariva strategico il principio organizzativo della c.d. *autonomia museale*, intesa come autonomia del museo dall'ente pubblico di appartenenza (*id est* dalla Sovrintendenza periferica del Ministero centrale) in relazione ai profili gestionali e contabili.⁶

La tendenza alla soggettivizzazione aveva peraltro pervaso una serie di interventi normativi coevi in materia di musei *statali*, in cui più volte era stata espressamente evocata, con sfumature diverse, siffatta autonomia dell'istituzione museale.⁷ Il che aveva pure ingenerato talune incertezze, soprattutto avuto riguardo alla possibile confusione finendo per identificare il *museo* con l'ente di appartenenza, pretermettendo, per tal via, il distinto rapporto giuridico non di *identificazione*, bensì di *appartenenza*: "la confusione fa slittare invece verso l'identificazione".⁸

2. La riforma del '99 e la timida opzione per il modello in house di museo-"struttura".

Per pervenire ad una prima definizione legislativa di museo (statale) occorre attendere l'intervento riformatore in materia di beni culturali operato dal legislatore del T.U. dei beni culturali di cui al D.lgs. n. 490/1999, ove, all'art. 99, comma 2 lett. a), si fa espresso riferimento al museo come "*struttura comunque denominata organizzata per la conservazione, la valorizzazione e la fruizione pubblica di raccolte di beni culturali*".

⁵ - In tal senso cfr. AINIS, *Lo statuto giuridico dei musei*, in RTDP, 1998, 393 ss; v. anche SCIULLO, *Le innovazioni legislative, in Museo contro Museo. Le strategie, i risultati*, Prato, 2001, 15 ss.

⁶ - Così SEVERINI, *Musei pubblici e musei privati: un genere, due specie*, in Aedon, 2003.

⁷ - Si pensi al riferimento all'autonomo esercizio delle attività museali, uno degli elementi che dovevano caratterizzare, ai sensi dell'art. 150 del D.lgs. n. 112/98, il trasferimento a regioni ed ad enti locali della gestione di musei *statali*, da compiere in virtù dell'art. 17 della l.n. 127/97; si pensi altresì alla possibile attribuzione di speciale autonomia organizzativa ai musei prevista dall'art. 8 comma 2 D.Lgs. n.368/98, istitutivo del Ministero per i Beni e le Attività culturali: norma in base alla quale, con il conseguente regolamento di organizzazione ministeriale di cui al DPR n.441/2000, art. 12, comma 1, era stato previsto che "sono organi periferici del ministero", tra gli altri, "h) i musei ... dotati di autonomia"; così erano state istituite, con dd. mm. 11 dicembre 2001, alcune soprintendenze speciali per i poli museali di Roma, Firenze, Venezia e Genova, nonché previste gestioni autonome di altri musei. Si pensi ancora alla l.n. 237/99, che aveva previsto analoghe disposizioni nell'istituzione di alcuni nuovi musei: il Centro per la documentazione e la valorizzazione delle arti contemporanee, sede del Museo delle arti contemporanee, con il Museo dell'architettura e, nell'ambito della Discoteca di Stato, il Museo dell'audiovisivo, nonché il Museo della fotografia; figure che, dice l'art. 1 della legge, "hanno autonomia scientifica, organizzativa, amministrativa e finanziaria". Il loro ordinamento interno è stabilito con un regolamento ai sensi dell'articolo 17, comma 4-bis, della legge 23 agosto 1988, n. 400. Del pari, quello della *autonomia museale* (*sub specie* di autonomia gestionale, finanziaria e contabile) era uno dei temi identificati dall'Atto di indirizzo DM 10 maggio 2001, con cui vennero approvati per i musei *statali* così trasferiti i "criteri tecnico-scientifici e gli standard minimi da osservare nell'esercizio delle attività trasferite, in modo da garantire un adeguato livello di fruizione collettiva dei beni, la loro sicurezza e la prevenzione dei rischi" predisposti dall'apposita Commissione paritetica ministero-enti territoriali: atto sostanzialmente partecipato sull'asse Stato-regioni-autonomie (co-decisione di regole ordinarie applicative del principio di leale cooperazione). Si trattava di condizione *sine qua non* del trasferimento della gestione per compensare il rischio tecnico in esso implicito.

⁸ - Cfr. SEVERINI, *op. cit.*

Con tale approdo normativo, era stata ritenuta non solo definitivamente superata la concezione reale del museo⁹, ma sembravano, al contempo, chiarite le richiamate incertezze indotte dalla qualificazione soggettivo-istituzionale di museo, atteso che, secondo l'art. 99, il museo non è un soggetto, è solo una struttura, o per meglio dire un'articolazione alle dipendenze delle Sovrintendenze territoriali: come tale non può che appartenere ad un soggetto. *Ergo*, il museo è oggetto, non soggetto, di diritti: il che lo distinguerebbe dal soggetto (ente pubblico, fondazione, persona fisica, società) che ne è titolare. Peraltro, essendo un oggetto, il museo è organizzato dal soggetto pubblico di appartenenza, secondo i modi di questo; con la conseguenza che, per sua natura, non avrebbe uno *status* uniforme e tanto meno unitario. Né avrebbe pregio sostenere che il museo è soggetto ad un regime unitario avuto riguardo alla tutela dei beni culturali, in quanto non sarebbe un bene culturale il museo in sé, bensì le cose ivi conservate ed esposte; come dire, in altri termini, che il museo sarebbe solo un modo di organizzazione della raccolta, della conservazione e della fruizione di beni culturali. Ragion per cui, il museo poteva essere al più ritenuto una mera struttura, peraltro priva di soggettività giuridica, di tutela e valorizzazione di beni culturali, ma non esso stesso bene culturale.¹⁰

In ogni caso, la riforma del '99 sembra caratterizzarsi per il timido risultato definitorio cui è pervenuto il legislatore dell'epoca, essendosi limitato a riconoscere al museo la qualificazione di mera struttura interna all'ente pubblico di appartenenza, senza attribuirgli né la dignità di un'istituzione dotata di personalità giuridica, né alcuna effettiva autonomia organizzativo-gestionale dalle Sovrintendenze territoriali.

Per di più, se la riforma di cui al D.lgs. n.490/99 aveva "congelato" il modello organizzativo museale a mera struttura (*rectius*) ufficio dell'ente pubblico di appartenenza – in linea con la tradizione di gestione pubblica *in house* del servizio museale - quanto alle attività museali aveva mantenuto, nell'art. 97, una sorta di *prius* logico a quelle ascrivibili alla funzione di tutela – *id est* collezione, ambientazione, restauro, catalogazione, inventariazione - rispetto a quelle di valorizzazione – *id est* esposizione: ciò ancora senza soluzioni di continuità con la pregressa prevalente vocazione "conservativa" del servizio museale.

Siffatte non-scelte legislative avevano suscitato non poche perplessità, sussumibili, essenzialmente, in primo luogo, nel fatto che, per tal via, il museo finiva per non possedere una tipizzazione giuridica soggettiva¹¹: "...in mancanza di una configurazione istituzionale specifica, ha finito per essere assorbito dalle due particolari discipline che riguardano le cose che essi custodiscono: ossia le norme sulla proprietà e le norme sulla tutela dei beni culturali."¹² Il che era stata ritenuta un'anomalia tutta domestica nel contesto europeo, aggravata per così dire dal fatto che l'attività museale era ancora prioritariamente ancorata alla funzione di tutela conservativa¹³. In secondo luogo, si censurava il fatto che, ancora a differenza di altri paesi europei ove la gestione dei musei

⁹ - In tal senso NIVARRA, *Commento all'art. 99*, in AA.VV., CAMMELLI (a cura di), *La nuova disciplina dei beni culturali e ambientali*, Bologna, 2000, 327 ss.

¹⁰ - Così SEVERINI, *op. cit.*

¹¹ - Cfr. Camera dei Deputati, *I beni culturali in Italia. Indagine conoscitiva della Commissione Cultura, Scienza e Istruzione*, dicembre 1988-dicembre 1991, II, Roma 1992, laddove si evidenzia altresì che "il museo ... è un'entità esistente di fatto e di fatto riconosciuta quale complesso di beni tutelati dalla Soprintendenza competente, ma non definita, né riconosciuta in sé dall'ordinamento giuridico ... non è dunque un istituto in sé tipizzato, né riconosciuto o distinto a livello definitorio e funzionale operativo."

¹² Cfr. BOBBIO, *La peculiarità dell'ordinamento museale italiano nel contesto europeo e il dibattito sulla sua riforma*, in VALENTINO (a cura di), *L'immagine e la memoria...*, Roma 1992, 43.

¹³ Così BAGDADLI, *Il museo come azienda. Management e organizzazione al servizio della cultura*, Milano 2000, 35, secondo cui "Il sistema di garanzie che l'ordinamento giuridico pone a protezione delle cose d'arte, scandisce le distinzioni tra [...] i diversi musei, a seconda della loro appartenenza a diversi soggetti."

era tematizzata in modo specifico, "...la legge italiana non fa alcuna distinzione tra diverse tipologie di beni culturali. Musei, gallerie, monumenti e scavi di antichità sono trattati esattamente allo stesso modo..."¹⁴. In terzo luogo, si lamentava che, mentre in Italia la gestione museale era integralmente affidata in forma diretta alle Sovrintendenze, organi periferici del Ministero articolati su base territoriale, e regolata dal diritto pubblico, negli altri Paesi europei esistevano, in tutto o in parte, soluzioni organizzative più flessibili e dotate di maggiori margini di autonomia operativa, con inevitabili riflessi positivi sulla efficienza ed efficacia del servizio museale.¹⁵

Comunque sia, l'*identikit* del museo desumibile dalla riforma del '99 ha i contorni di una struttura priva non solo di personalità giuridica, ma di qualsiasi effettiva autonomia dall'ente pubblico di appartenenza, con attività vocate prioritariamente alla mera tutela conservativa dei beni culturali custoditi, mentre del tutto recessive appaiono quelle di valorizzazione.¹⁶

3. (segue) Le esternalizzazioni delle forme gestionali dei servizi museali nel codice Urbani e le "inevitabili" ibridazioni del modello originario.

Con l'adozione del D.lgs. n. 42/2004¹⁷, il c.d. Codice Urbani dei beni culturali, il profilo definitorio del modello di museo-ufficio rimane pressochè immutato: il che emerge dal tenore esegetico dell'art. 101, secondo il quale museo è "*una struttura permanente che acquisisce, conserva, ordina ed espone beni culturali per finalità di educazione e studio*".

Tuttavia, elementi di parziale discontinuità possono essere desunti laddove il Codice, nel declinare, all'art. 115, le forme di gestione del servizio culturale-museale, sembra voler recuperare, in primo luogo, i tratti di quel *minimum* di autonomia negati in sede definitoria: infatti, al comma 2 dell'art. 115, viene statuito che la forma di gestione diretta è "*quella svolta per mezzo di strutture organizzative interne alle amministrazioni, dotate di adeguata autonomia scientifica, organizzativa finanziaria e contabile e provviste di idoneo personale tecnico*". Il che rivela lo sforzo del

¹⁴ - Cfr. BOBBIO, *op. cit.*, 44, secondo il quale negli altri paesi esiste invece una distinzione tra i musei da un lato ed i monumenti e le aree archeologiche dall'altro che sono affidati a due circuiti organizzativi separati. La gestione dei musei vori e propri è tematizzata in modo specifico, in ragione delle particolari funzioni che essa comporta". Cfr. BAGDADLI, *op. cit.*, 147, che evidenzia: "In Francia, Gran Bretagna, Spagna e Germania, infatti la direzione del patrimonio è separata da quella dei musei, e negli ultimi due paesi citati è fortemente decentrata."

¹⁵ - Cfr. BOBBIO, *op. cit.*, 46, il quale rileva: "ciò avviene in misura maggiore in Gran Bretagna, dove gli organismi centrali si limitano a interventi di indirizzo e controllo, mentre l'effettiva gestione dei musei nazionali è affidata in modo decentrato al *Board of Trustees* dei singoli musei, che agiscono con ampia autonomia finanziaria e gestionale...".

¹⁶ - Così BAGDADLI, *op. cit.*, 146, per il quale il museo statale come ufficio di soprintendenza, può considerarsi totalmente privo di qualsiasi forma di autonomia. È interessante il caso citato dall'autore, ove nel corso di una ricerca relativa agli assetti istituzionali delle aziende italiane promossa dall'Università Bocconi di Milano, partita dall'intento di analizzare la realtà della Pinacoteca di Brera, a causa dell'inconsistenza di un assetto disgiungibile dall'ente di appartenenza, si decise di cambiare l'oggetto dell'indagine, studiando la struttura della Soprintendenza competente invece di quella del museo.

¹⁷ - Sul Codice Urbani del 2004, tra gli altri, si segnalano: A.M.SANDULLI (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, II ed., Milano, 2012; AINIS FIORILLO, *L'ordinamento della cultura*, Milano, 2008; CLEMENTE DI SAN LUCA, SAVOIA, *Manuale di diritto dei beni culturali*, Napoli, 2008; LEONE, TARASCO (a cura di), *Commentario al codice dei beni culturali e del paesaggio*, Padova, 2006; CARUGNO, MAZZITTI, ZUCHELLI, *Codice dei beni culturali annotato con la giurisprudenza*, Milano, 2006; CASSANELLI, PINNA (a cura di), *Lo stato aculturale: intorno al Codice dei beni culturali*, Milano, 2005; TROTTA, CAIA, AICARDI (a cura di), *Commentario al Codice dei beni culturali e del paesaggio, in Le nuove leggi civili commentate*, Padova, n.5-6 del 2005 e n.1 del 2006; CAMELLI, BARBATI, SCIULLO (a cura di), *Il codice dei beni culturali e del paesaggio*, Bologna, 2004; CHIARANTE e D'ANGELO (a cura di), *Beni culturali, nuovo codice e riforma del ministero*, Roma, 2004.

legislatore nel tentare di discostarsi dalla concezione tradizionale di museo-ufficio per approdare ad un modello organizzativo di museo che, ancorchè non dotato di personalità giuridica, quantomeno sia in grado di possedere quel *quid* di autonomia tale da poter svolgere la propria *mission* in modo più efficiente ed efficace.

In secondo luogo, ulteriori elementi di discontinuità derivano dal fatto che lo stesso Codice - evidentemente spinto dalla consapevolezza delle inefficienze e diseconomie che sino a quel momento avevano caratterizzato le gestioni museali *in house* - decide, per la prima volta, di ricorrere a forme di esternalizzazione del servizio, prevedendo la possibilità di una gestione indiretta da attuare nella duplice ed alternativa tipologia: a) dell'affidamento diretto a istituzioni, fondazioni, associazioni, consorzi, società di capitali, costituiti o partecipati in misura prevalente dall'amministrazione pubblica di appartenenza; b) della concessione a terzi (art. 115 comma 3).

Per tal via, il codice Urbani, malgrado non pervenga al vero e proprio abbandono della tradizionale forma di gestione diretta, nell' "aprire" all'*outsourcing* del servizio museale attraverso terzi, in realtà apre non solo a forme di partnerariato pubblico (ad es. consorzi) o miste pubblico-privato (ad es. società miste a prevalente capitale pubblico dell'ente di riferimento), ma anche a quelle più squisitamente privatistiche, sia non *profit* (ad es. fondazioni, associazioni) , sia soggetti imprenditoriali *profit*.

Il che appare particolarmente significativo, soprattutto ove si apprezzi unitamente ad un ulteriore elemento di discontinuità rinvenibile nel Codice Urbani, consistente nella prerogativa riconosciuta, dall'art. 117, all'ente pubblico di appartenenza di affidare a terzi, sempre tramite gestione indiretta, anche i c.d. servizi aggiuntivi museali, *id est* i servizi di assistenza culturale ed ospitalità per il pubblico, individuati, in modo peraltro non tassativo, dal legislatore nel servizio editoriale e di vendita dei cataloghi, dei sussidi catalografici, audiovisivi e informatici, ogni altro materiale informativo e le riproduzioni di beni culturali; nei servizi riguardanti beni librari e archivistici per la fornitura di riproduzioni e recapito prestito bibliotecario; nella gestione di raccolte discografiche, di diapoteche e biblioteche museali; nella gestione dei punti vendita e l'utilizzazione commerciale delle riproduzioni dei beni; nei servizi di accoglienza, inclusi quelli di assistenza e intrattenimento di infanzia; nei servizi guida e assistenza didattica, in quelli di caffetteria, ristorazione e guardaroba, nonché nell'organizzazione di mostre e manifestazioni culturali, nonché iniziative promozionali; servizi aggiuntivi da affidare anche in forma integrata con i servizi di pulizia, vigilanza e di biglietteria.

Si assiste, dunque, ad un mutamento significativo di prospettiva, con una chiara opzione a favore dell'esternalizzazione in chiave privatistica della gestione dei servizi museali, intesi come una sorta di unitario *global service*.

Peraltro, il *favor* del legislatore verso l'*outsourcing* nella gestione dei servizi museali appare ulteriormente ribadito nel successivo intervento di cui al D.lgs. n.156/06, di parziale correzione del Codice.

In effetti, come appena evidenziato, l'art. 115, nella sua versione originaria, distingueva tra due forme di gestione indiretta, ovvero affidamento diretto a istituzioni, fondazioni, associazioni, consorzi, società di capitali di emanazione dell'ente pubblico di appartenenza e concessione a terzi; la norma novellata, invece, prevede una sola modalità di gestione indiretta, *id est* l'affidamento a terzi. Ragion per cui, la concessione a terzi dei servizi museali non poteva più avvenire tramite affidamento diretto ai soggetti di emanazione dell'ente pubblico di riferimento, bensì solo a terzi, previo esperimento di procedure ad evidenza pubblica¹⁸; mentre l'affidamento del servizio ai soggetti giuridici appositamente costituiti ed eventualmente partecipati dalla PA

¹⁸- Cfr. D. Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, art. 115 (come modificato dal D. Lgs. 156/2006), comma 3.

concedente, anche insieme a privati e/o organismi non *profit*, viene ricondotto alla disciplina di cui all'art. 112, trattandosi di una forma di gestione pubblica *in house*.

Peraltro, il tenore dell'art. 115 del decreto correttivo D.Lgs. 156/2006, che non sembra imporre né suggerire schemi ("*la gestione indiretta è attuata tramite concessione a terzi delle attività di valorizzazione anche in forma congiunta e integrata, da parte delle amministrazioni cui i beni appartengono...*"), tende ad ampliare la portata applicativa della previsione stessa ad eventuali altre forme, senza per ciò stesso limitare le possibilità previste dal testo originario¹⁹.

Quanto poi alle procedure di affidamento della gestione indiretta, se la versione originaria dell'art. 115 prevedeva due modalità diverse in relazione alle due forme ipotizzate - nel caso della concessione ai soggetti giuridici appositamente costituiti ed eventualmente partecipati dalla PA concedente, anche insieme a privati e/o organismi non *profit*, si prevedeva l'affidamento diretto, mentre per la concessione a terzi procedure ad evidenza pubblica -, con la correzione del 2006 ad una sola modalità di gestione indiretta (la concessione a terzi) corrisponde un'unica procedura di selezione, quella ad evidenza pubblica²⁰.

In tal senso, la novella del 2006 sembra aver fatto un passo in avanti sulla questione della primazia tra gestione diretta ed indiretta: mentre nella versione originaria l'art. 115 non chiariva espressamente quale forma gestionale dovesse essere privilegiata, il testo novellato stabilisce che l'opzione per l'uno o l'altro dei due assetti gestionali debba essere prerogativa discrezionale dell'ente concedente, vincolandone, tuttavia, sia la valutazione comparativa ai parametri dell'efficienza e dell'efficacia, sia le modalità di selezione del terzo alle procedure di evidenza pubblica (art. 115 commi 4 e 5).

Al contempo, al fine di assicurare un livello adeguato di valorizzazione dei beni concessi in gestione a terzi, nell'intervento correttivo del 2006 si prevedono due strumenti di indirizzo e controllo in mano alla PA concedente: anzitutto, il rapporto con il concessionario regolato da un contratto di servizio²¹, in cui prevedere i servizi essenziali e le modalità di erogazione; in secondo luogo, l'obbligo in capo al concessionario di conformarsi ai livelli qualitativi fissati in via preventiva dall'ente concedente.²²

In definitiva, all'esito dell'intervento legislativo del 2006, - pur rimanendo formalmente immutato il modello organizzativo originario di museo-struttura interna priva di personalità giuridica - sembra rafforzarsi il processo di progressiva privatizzazione-aziendalizzazione della gestione dei servizi museali, ancorchè bilanciata da adeguati strumenti di controllo e *monitoring* della qualità in capo all'ente pubblico concedente.

Tuttavia, anche l'intervento correttivo del 2006 aveva suscitato una serie di perplessità: per un verso, era stato evidenziato che il problema della priorità della forma di gestione indiretta o diretta pareva solo in apparenza risolto, non avendo il legislatore istituito una sorta di Authority indipendente per verificare il possesso da parte delle strutture interne dell'ente di appartenenza di requisiti tali da supportare la gestione *in house* del servizio museale, o quantomeno un sistema di verifiche periodiche per controllare la perduranza dei requisiti medesimi; per altro verso, si era

¹⁹ - Cfr. D. Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, art. 115, comma 3.

²⁰ - Cfr. D. Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, art. 115 (come modificato dal D. Lgs. 156/2006), comma 3

²¹ - "Cfr. D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, art. 115 (come modificato dal D. Lgs. 156/2006), comma 5, "*Le amministrazioni cui i beni pertengono ... regolano i rapporti con i concessionari delle attività di valorizzazione tramite contratto di servizio, nel quale sono determinati, tra l'altro i contenuti del progetto ^Qi gestione delle attività di valorizzazione ed i relativi tempi di attuazione, i livelli qualitativi delle attività da assicurare e dei servizi da erogare, nonché le professionalità degli addetti. Nel contratto di servizio sono indicati i servizi essenziali che devono essere comunque garantiti per la pubblica fruizione del bene.*"

²² Cfr. D. Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, art. 114.

censurato il fatto che, nel prevedere l'unico strumento della concessione a terzi per la gestione indiretta, si era finito non solo per ridurre la tipologia di soggetti giuridici (fondazioni associazioni ecc.) cui attribuire il servizio, ma addirittura per alienare i privati *profit* dalla programmazione delle attività di valorizzazione, essendo loro inibito, altrimenti, di divenire concessionari della gestione del servizio²³.

Ulteriori perplessità erano derivate dal fatto che la tendenza alle esternalizzazioni-privatizzazioni dei servizi museali si era estesa, in sede applicativa, ben oltre i servizi aggiuntivi, sino a ricomprendere ambiti tipici del servizio museale di naturale spettanza dell'ente pubblico, finendo per dar vita ad un indistinto *global service* museale, in cui i compiti del "pubblico" erano stati incorporati dalla gestione privatistica. Tali commistioni funzionali-gestionali avevano determinare una sorta di ibridazione del disegno originario, secondo cui, appunto, il servizio culturale doveva rimanere saldamente in mano pubblica al museo-struttura, mentre i servizi (ulteriori) aggiuntivi potevano essere affidati al privato; invece, si era gradualmente passati dall'affidamento al privato dei soli servizi "aggiuntivi" e comunque ulteriori e diversi da quello museale principale, all'affidamento al privato anche della gestione di compiti e funzioni pubbliche, *id est* ad una vera e propria esternalizzazione di pubbliche funzioni²⁴; ciò con il risultato di generare una tale confusione di ruoli, che, ben oltre la ratio ispiratrice del Codice di una "limitata" integrazione di attività tra pubblico e privato, aveva finito per impedire la comprensione di chi fa che cosa, la valutazione di costi e ricavi, nonché l'imputazione delle conseguenti responsabilità.²⁵

A "complicare" ulteriormente il quadro di riferimento si assisteva, per un verso, al diffondersi, dopo la correzione legislativa del 2006 agli artt. 112 e 115 del Codice, del convincimento che non si sarebbe più potuto ricorrere nel settore museale a forme di partenariato pubblico-privato analoghe a quelle della Fondazione Museo delle Antichità Egizie di Torino, fondazione mista pubblico-privata ove il partner privato era stato individuato senza previo esperimento di una gara pubblica; per altro verso, taluno continuava a sostenere che l'impianto del Codice lasciasse impregiudicata la possibilità dell'affidamento diretto *in house*²⁶, mentre altri²⁷ prospettavano l'ipotesi che, ove il partner privato della fondazione mista fosse stato scelto tramite procedura ad evidenza pubblica, sarebbe stato possibile l'affidamento diretto del servizio museale all'organismo misto, riconducendo lo strumento della fondazione mista allo schema del partenariato pubblico-privato istituzionalizzato del PPPI di matrice comunitaria. Altri²⁸ ancora, a fronte della tendenza di

²³ - Idem, 166.

²⁴ - Così CAMELLI, *Pubblico e privato nei beni culturali: condizioni di partenza e punti di arrivo*, in *Aedon*, 2007, il quale rileva che la legge Ronchey, in partenza, si basava su di uno schema semplice: la p.a. fa per intero il suo mestiere, cioè si occupa dello svolgimento dei compiti pubblici che le sono assegnati; il privato si dedica al resto, cioè del sovrappiù per il pubblico, completando l'offerta pubblica con prestazioni (aggiuntive, appunto) utili e gradite la cui gestione economica, oltre a remunerare l'impresa, assicura qualche risorsa ulteriore alla p.a. Nel giro di pochi anni, tuttavia, queste premesse sono radicalmente cambiate. La crisi delle risorse ha posto problemi anche all'esercizio delle funzioni primarie della p.a., mettendone in discussione talvolta l'espletamento e sempre le modalità di gestione. All'elenco iniziale si aggiungono così (1995) compiti totalmente interni alla gestione ordinaria come quelli attinenti alla guida, vigilanza, pulizia e biglietteria.)

²⁵ - Idem.

²⁶ - Cfr. CARPENTIERI, *I decreti correttivi e integrativi del Codice dei beni culturali e del paesaggio*, in *Urb. e app.*, 2006, 629.

²⁷ - Così SCIULLO, *Valorizzazione, gestione e fondazioni nel settore dei beni culturali: una svolta dopo il d.lgs. 156/2006?*, in *Aedon*, n.2/2006; ID., *Novità sul partenariato pubblico-privato nella valorizzazione dei beni culturali*, in *Aedon*, n.2/2009.

²⁸ - Cfr. CAMELLI, *Programmazione e gestione delle attività di valorizzazione. Forme convenzionate e modelli operativi*, in MONTELLA, DRAGONI, (a cura di), *Musei e valorizzazione dei Beni culturali. Atti della Commissione per la definizione dei livelli minimi di qualità delle attività di valorizzazione*, Macerata, 2010, 233 ss.

bandire gare aventi ad oggetto il c.d. *global service* museale (*id est*, appunto, il servizio museale unitamente ai servizi aggiuntivi ed a quelli di pulizia, biglietteria e vigilanza), avevano prospettato l'esigenza di costituire relazioni di durata di tipo strutturale, ossia di un rapporto tra amministrazione concessionaria e gestore affidatario che non si esaurisse nel mero rispetto degli obblighi derivanti dal capitolato di gara e dal contratto di servizio, ma che, attraverso un organismo misto, quale ad esempio una commissione paritetica tra amministrazione e gestore, sviluppasse una relazione di tipo organico per tutta la durata della concessione accompagnando e guidando lo svolgimento dei servizi oggetto di affidamento.

Per non dire, poi, delle "interferenze" provenienti dall'ambito locale, ove il ruolo degli enti territoriali (Regioni ed enti locali), divenuto via via sempre più rilevante anche in materia di cultura²⁹, aveva "aperto" ad una articolata e diffusa esperienza di esternalizzazione dei servizi museali locali, che aveva consentito di sperimentare concretamente, in non pochi casi, i vantaggi derivanti dalla gestione museale in *outsourcing* sia di tipo misto pubblico-privato, sia *tout court* privatistico.³⁰

In ogni caso, nel loro complesso, tali commistioni-ibridazioni funzionali-gestionali avevano finito per disvelare l'obsolescenza, o quantomeno l'inadeguatezza del modello originario del museo-ufficio, chiamato a gestire *in house*, senza alcuna autonomia, compiti di mera tutela conservativa. Peraltro, le sopravvenute ineludibili esigenze di contenimento della spesa pubblica e dunque la necessità di un concreto impulso a tutte le attività museali di valorizzazione, anche economica, dei beni culturali custoditi, aveva più di recente indotto taluno a mettere in discussione le scelte organizzative del legislatore statale nel settore sino a prospettare la necessità di un passaggio dalla concezione di museo-ufficio a quella di museo-azienda³¹ o di impresa museale³²; come dire, in altre parole, che all'esternalizzazione ai privati della gestione delle strutture museali avrebbe dovuto conseguire, quale logico corollario, non solo l'introduzione dei parametri aziendalistici di economicità, efficienza ed efficacia nella gestione del sito museale, ma anche una coerente rimodulazione organizzativa delle strutture museali.

Per contro, altri ritenevano che l'esternalizzazione nel settore della cultura non dovesse ancorarsi ad una dimensione aziendale-*profit*, del tutto impropria, potendo semmai la promozione della cultura essere al più "garantita" da privati *non profit*.³³

In ogni caso, tra luci ed ombre, le pur eterogenee e talvolta contestate esperienze applicative delle esternalizzazioni o comunque di forme di coinvolgimento dei privati nella gestione dei servizi museali, in uno con le "ristrettezze" dei bilanci pubblici, e, non ultimo, i notevoli cambiamenti del modo in cui si concepiscono, si producono, si conservano, si tutelano, si espongono, si fruiscono i beni-prodotti culturali – giacchè oggi conservare, tutelare esporre prodotti culturali esige apparati, strumenti e strutture molto diverse rispetto al passato, nonché competenze specifiche e innovative -, hanno inevitabilmente finito per imporre anche all'attenzione del dibattito politico-istituzionale l'esigenza di un più profondo ripensamento dell'originario modello burocratico di museo come mera articolazione interna della Sovrintendenza territoriale, su cui si è troppo a lungo sclerotizzata

²⁹ - Cfr. BARBATI, *L'impresa museale*, in AA.VV., *Scritti in onore di Giuseppe Palma*, Napoli, 2012, II, 1364 ss.; e ivi l'ampia rassegna della legislazione regionale in materia.

³⁰ - Cfr. *amplius* TARASCO, *Il patrimonio culturale*, cit., 160; v. anche CORTE CONTI, sez. autonomie, delibera n.8/AUT/2005 del 30 novembre 2005 avente ad oggetto "Relazione sul controllo dei musei degli enti locali", in www.corteconti.it.

³¹ - Così TARASCO, *op. cit.*, 160.

³² - Così BARBATI, *op. cit.*, 1364.

³³ - Cfr. CAMMELLI, *Decentramento e outsourcing nel settore della cultura: il doppio impasse*, in *Dir. pubbl.*, n.1/2002, 261 ss.

l'organizzazione dei musei statali: in definitiva, occorre una forte innovazione organizzativa per tentare di recuperare il gravissimo *gap* strutturale dei musei italiani derivante dalla cronica carenza di autonomia, in funzione di un deciso rilancio della funzione di valorizzazione, anche economica, del patrimonio culturale ivi custodito.

4. La riforma Franceschini del sistema museale italiano: a) la perdurante in-autonomia dei musei "minori" afferenti ai poli museali regionali.

Invero, nel tempo si sono susseguite, senza successo, non poche proposte di riforma del sistema museale italiano, volte, pur con sfumature diverse, a riconoscere una qualche forma di autonomia ai musei³⁴; anche più di recente, la Commissione D'Alberti³⁵ aveva ribadito, tra l'altro, l'esigenza sia di superare l'anomalia italiana della totale in-autonomia dei musei statali attribuendogli quantomeno uno status di autonomia finanziaria ed amministrativa, sia, al contempo, di costituire un vero sistema museale nazionale.

Dopo anni di attesa, la riforma Franceschini³⁶ dei musei statali viene avviata, nel 2014, nell'ambito della più complessiva riorganizzazione del MIBACT, con il D.L. n.83/14 recante "*Disposizioni urgenti per la tutela del patrimonio culturale, lo sviluppo della cultura e il rilancio del turismo*", convertito nella l. n. 106/14; per poi essere attuata attraverso l'adozione di regolamenti organizzativi, ricorrendo alla procedura semplificata prevista dalla normativa sulla c.d. *spending review*, segnatamente dall'art. 16, comma 4, del d.l. n.66/14, convertito in legge n. 89/2014, secondo cui sino al 15 ottobre 2014 "*al solo fine di realizzare interventi di riordino diretti ad assicurare ulteriori riduzioni della spesa*" era possibile adottare in via semplificata regolamenti di organizzazione dei ministeri³⁷.

³⁴ - Numerose sono state le proposte di riforma anche risalenti nel tempo: si pensi, ad esempio, alla proposta Ragghianti presentata nel 1965 in seno alla Commissione Franceschini, ove veniva prevista l'istituzione di 30 istituti museali autonomi, in *Per la salvezza dei beni culturali in Italia*, Roma, II, 881 ss; si pensi ancora alla proposta di legge Paolucci, il d.d.l. A.S. n. 1649 del 2 maggio 1995 recante "Attribuzione dell'autonomia ad alcuni istituti del ministero per i beni culturali e ambientali"; si pensi altresì alle proposte Chiarante e Covatta, su cui cfr. *amplius* AMOROSINO, *Il nuovo ordinamento dei musei statali*, in *Urb. e appalti*, 2015, 10 ss., entrambe volte a riconoscere autonomia ai musei. Sul lungo dibattito che ha accompagnato tali proposte cfr. *amplius* ALIBRANDI, FERRI, *I beni culturali e ambientali*, Milano, 1005, 177 ss.

³⁵ - Cfr. Commissione per il rilancio dei beni culturali e del turismo e per la riforma del ministero in base alla disciplina sulla revisione della spesa, *Relazione finale del 31 ottobre 2013*, in *RTDP*, 2014, 161 ss.

³⁶ - Sulla riforma Franceschini si segnalano, tra gli altri, AMOROSINO, *Il nuovo ordinamento dei musei statali*, cit.; CASINI, *Ereditare il futuro. Dilemmi sul patrimonio culturale*, Bologna, 2016; CAMMELLI, *Problemi, soluzioni, riforme*, in *Aedon*, n.2/2016; CASINI, *Il nuovo statuto giuridico dei musei italiani*, in *Aedon*, n.3/2014; JALLA, *La riforma dei musei italiani*, in www.ilgiornaledellefondazioni.com, 2015; CARMOSINO, *Il completamento della riforma organizzativa del MIBACT: i nuovi istituti autonomi ed il rafforzamento dei poli museali*, in *Aedon*, n.1/2016; VOLPE, *Un patrimonio italiano: Beni culturali, paesaggio e cittadini*, Torino, 2016.

³⁷ - Questi "possono essere adottati con decreto del Presidente del consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente, di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione e con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa delibera del Consiglio dei ministri. I decreti previsti dal presente comma sono soggetti al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti ai sensi dell'articolo 3, commi da 1 a 3, della legge 14 gennaio 1994, n. 20. Sugli stessi decreti il Presidente del consiglio dei ministri ha facoltà di richiedere il parere del Consiglio di Stato. A decorrere dalla data di efficacia di ciascuno dei predetti decreti cessa di avere vigore, per il ministero interessato, il regolamento di organizzazione vigente. Il termine di cui al primo periodo si intende rispettato se entro la medesima data sono trasmessi al ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione e al Ministero dell'economia e delle finanze gli schemi di decreto del Presidente del consiglio dei ministri". Peraltro, la

La riforma nasce, dunque, sotto il peso di un intervento di revisione della spesa e viene attuata tramite normazione secondaria di carattere non regolamentare. Il che ha suscitato alcune perplessità, in quanto l'intervento, ancorchè legittimo, è apparso anomalo, atteso che, com'è noto, stante la riserva relativa di legge dell'art. 97 Cost. e l'art. 17 comma 4 bis della l.n. 400/1988, il disegno organizzativo dei Ministeri viene disciplinato, oltre che su base legislativa, con regolamenti governativi. Senonchè, siffatto sistema ordinario delle fonti sulla produzione in materia ministeriale era stato appunto temporaneamente derogato dalla citata previsione: il che ha consentito una riforma del MIBACT, tramite D.p.c.m. 171/2014, recante "*Regolamento di organizzazione del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, degli uffici di diretta collaborazione del Ministro e dell'Organismo indipendente di valutazione della performance, a norma dell'art. 16, comma 4, del DL n. 66/14*", che, all'art. 30, rinvia a decreti ministeriali non regolamentari il completamento del riassetto dei musei statali (avuto riguardo a: assegnazione ai musei dotati di autonomia speciale di ulteriori istituti o luoghi della cultura, ridenominazione, organizzazione e funzionamento degli istituti dotati di autonomia speciale, ivi inclusa la dotazione organica, nonché compiti dell'amministratore unico o del consiglio di amministrazione, in affiancamento al soprintendente o al direttore, con specifiche competenze gestionali e amministrative in materia di valorizzazione del patrimonio culturale). In definitiva, è stato previsto, in via derogatoria, che attraverso un decreto ministeriale fossero organizzati anche uffici di direzione generale; tant'è che il DM 23 dicembre 2014 ha ridisciplinato l'organizzazione e il funzionamento dei musei statali (che siano direzioni generali o non generali), facendo per tal via evocare l'ennesima "fuga dal regolamento"³⁸, pur attenuata, nel caso di specie, dal fatto che la pressoché totalità della disciplina delle direzioni generali è già contenuta nella legge o nel regolamento, sì che residuano pochi spazi di discrezionalità normativa al DM. Ulteriori perplessità sono state sollevate anche avuto riguardo alla "discrasia" fra fonte primaria e secondarie, laddove l'art. 14 del d.l. n.83/14 ha previsto soprintendenze dotate di autonomia scientifica, finanziaria, contabile e organizzativa per la gestione dei luoghi eccezionali³⁹ e uffici di livello dirigenziale per i poli museali e gli istituti della cultura statali di rilevante interesse nazionale⁴⁰: mentre per le prime affiancava al soprintendente anche un amministratore unico, per i secondi non aveva previsto alcunchè; il D.p.c.m. n. 171/14 ha invece introdotto anche un consiglio di amministrazione in affiancamento al soprintendente o al direttore e, in via correlativa, il D.M. 23 dicembre 2014 ha stabilito che tutti i musei dotati di autonomia speciale abbiano un consiglio di amministrazione, presieduto dal Direttore.

Nondimeno, la *ratio* ispiratrice di fondo dell'intervento organizzativo appare ben desumibile sin dall'*incipit* dell'intervento di presentazione della riforma laddove il Ministro, muovendo dal fatto

deroga era stata già disposta dal comma 5 dell'articolo 2 del d.l. n.95/2012, convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012, n. 135.

³⁸ - Sul fenomeno della c.d. fuga dal regolamento si segnalano, tra gli altri, CINTIOLI, *A proposito dei decreti ministeriali "non aventi natura regolamentare"*, in *Quad. cost.*, 4/2003, 820; DE SIERVO, *Il complesso universo degli atti normativi secondari del Governo*, in *Norme secondarie e direzione dell'amministrazione*, DE SIERVO (a cura di) Bologna, 1992, 23 ss.; ID., *Una necessaria riflessione, Il potere regolamentare nell'amministrazione centrale*, a cura di DE SIERVO, Bologna, 1992, 19; PUCCINI, *La forma dei regolamenti del Governo oltre i modelli dell'art. 17 della legge n. 400 del 1988*, ibidem, 25 ss.; COSSU, *Regolamenti governativi e ministeriali*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da CASSESE, Milano, 2006, 5028 ss.; SCIULLO, *Potere regolamentare, potere "pararegolamentare" e pubblica amministrazione: gli orientamenti del giudice amministrativo dopo la legge n. 400 del 1988*, in *Le Regioni*, 1993, 1277 ss.; BERTI, *Diffusione della normatività e nuovo disordine delle fonti*, in *Jus*, 2003, pag. 3 ss.; DELLA CANANEA, *Gli atti amministrativi generali*, Padova, 2000; CLEMENTE DI SAN LUCA, *L'atto amministrativo fonte del diritto obiettivo*, Napoli, 2003.

³⁹ - Cfr. art. 14 comma 2 d.l. n. 83/2014, come convertito dalla l.n. 106/14.

⁴⁰ - Cfr. art. 14 comma 2bis d.l. n.83/14.

che occorre “porre rimedio ad alcuni problemi che da decenni segnano l'amministrazione dei beni culturali e del turismo in Italia (...) lungo sei linee di azione: 1) una piena integrazione tra cultura e turismo; 2) la semplificazione dell'amministrazione periferica; 3) l'ammodernamento della struttura centrale; 4) la valorizzazione dei musei italiani; 5) la valorizzazione delle arti contemporanee; 6) il rilancio delle politiche di innovazione e di formazione e valorizzazione del personale MIBACT”, dichiara che, in materia museale, si è inteso rimediare ad «un punto dolente dell'amministrazione dei beni culturali in Italia, (...) la sotto-valutazione dei musei [statali]: privi di effettiva autonomia, essi sono tutti, salvo casi sporadici e non legati a un disegno unitario, articolazioni delle soprintendenze e dunque privi di qualifica dirigenziale». ⁴¹ In altri termini, la riforma, pur generata dalla contingenza dei tagli alla spesa pubblica, è parsa ispirata da un'esigenza strutturale: fare della valorizzazione una vocazione strategica di un rinnovato sistema dei musei, “con il doppio effetto di dare (possibili) gambe alla funzione di valorizzazione... e di aprire i musei all'esterno” ⁴².

Se questa è la condivisibile finalità genetica, il risultato non pare all'altezza delle aspettative. Invero, l'intervento di riorganizzazione sui musei statali ha avuto due linee direttrici: la prima volta ad attribuire un nuovo *status* giuridico autonomo alla struttura museale e la seconda volta a “fare sistema” tra le numerose realtà museali presenti sul territorio. Quanto al primo profilo, la riforma ha previsto quattro forme organizzative: il museo-ufficio; il polo museale regionale; il museo-ufficio dirigenziale dotato di autonomia speciale; il museo-fondazione ⁴³.

Le due forme del museo-ufficio e del polo museale regionale sono state concepite in modo simbiotico, come due facce della stessa medaglia, in quanto i musei - ad eccezione di alcune realtà museali di maggior rilevanza cui è stato “riservato” un diverso trattamento, come si evidenzierà *infra* - non sono altro che uffici dei neo istituiti poli museali regionali, i quali costituiscono le nuove articolazioni dirigenziali periferiche del MIBACT, destinate a gestire e valorizzare i musei che territorialmente afferiscono al polo, favorendo al contempo la creazione di sistemi misti - ove possano convivere in modo sinergico musei statali, di enti o di privati - e, per tal via, si pervenga ad un vero e proprio sistema museale nazionale aperto a tutti i musei pubblici o privati.

Ora, dal disegno riformatore sembra desumersi, prima facie, un espresso riconoscimento di una maggiore autonomia al singolo museo, laddove si mutua dall'ICOM la definizione di museo istituto ⁴⁴, prevedendosi per ciascuna struttura museale un proprio statuto, un proprio Direttore ed

⁴¹ - Cfr. Franceschini, *Verso un nuovo MIBACT: riorganizzazione del Ministero: è rivoluzione dei beni culturali*, 18 luglio 2014, in www.beniculturali.it.

⁴² - Così CAMELLI, *Problemi, soluzioni, riforme*, cit.

⁴³ - Sulla formula organizzativa del museo-fondazione, cui il Dpcm n.171/14 accenna soltanto, trattasi della Fondazione museale, strumento che dovrebbe essere inteso in modo virtuoso quale mezzo in grado di coniugare pubblico e privato, già sperimentata in passato (si pensi ai casi del Museo egizio di Torino o del MAXXI a Roma), non priva di difficoltà in sede applicativa. Non esiste, infatti, un modello unico adatto per tutti i musei. Significativo, del resto, è che l'Istat distingua solo tra musei pubblici e musei privati e tra 3 forme di gestione (diretta, consortile o in concessione). Non va allora ripetuto l'errore già commesso con le fondazioni lirico-sinfoniche, quando si è ritenuto che una sola scatola potesse contenere realtà tra loro tanto diverse. Il modello della fondazione non è positivo o negativo in sé: si tratta di uno strumento organizzativo e, in quanto tale, neutro, che potrà essere adottato solo ove ricorrano determinate condizioni. Altrimenti si avrebbero altri casi di lenta e difficile attuazione, come è stato appunto per il Museo egizio per il MAXXI. Senza tralasciare le problematiche legate al regime giuridico del personale: basti citare il caso del Museo egizio, che ha visto ridursi di oltre l'80 per cento il numero di dipendenti dopo la trasformazione in Fondazione.

⁴⁴ - In effetti, la definizione di museo dell'*International Council of Museums* (ICOM) è stata integralmente ripresa dall'art. 1 del DM 23 dicembre 2014, con l'aggiunta finale delle parole “promuovendone la conoscenza presso il pubblico e la comunità scientifica”. Sul punto cfr. *amplius* JALLA, *La riforma dei musei italiani*, cit, secondo cui è una scelta importante da più punti di vista: completa, in primo luogo, un faticoso percorso verso il definitivo riconoscimento al museo statale italiano dello *status* di istituto, recepito dalla normativa solo pochi anni fa dall'art. 101 del Codice dei

un proprio bilancio, nonché un proprio disegno organizzativo distinto per aree funzionali (cura e gestione delle collezioni, studio e ricerca, *marketing*, *fundraising*, servizi e rapporti con il pubblico; amministrazione, finanze, gestione delle risorse umane e delle relazioni pubbliche; strutture, allestimenti e sicurezza); ciò in linea, peraltro, con quanto prescritto da tempo dal D.M. 10 maggio 2001, recante "Atto di indirizzo sui criteri tecnico-scientifici e sugli standard di funzionamento e sviluppo dei musei", nonché con gli standard elaborati in sede internazionale ancora dall'ICOM.

Senonchè, la portata effettiva di tale nuovo *status* autonomo sembra ridimensionarsi in modo rilevante ove si considerino, in concreto, ambito e limiti della dichiarata autonomia statutaria, organizzativa e contabile-finanziaria, da valutare nella dinamica del rapporto singolo museo-polo regionale, concepito in guisa tale da perpetuare - in sostanziale continuità con la tradizione organizzativa del rapporto museo-ufficio Sovrintendenza - la condizione di mera articolazione interna di un ufficio dirigenziale periferico, id est della Sovrintendenza ante riforma e del neo-istituito polo museale regionale post riforma. In altri termini, la maggior parte dei musei statali per così dire "minori" pare destinata a mantenere una condizione di sostanziale in-autonomia, mitigata soltanto dall'apparenza di uno status giuridico autonomo. Ne sembra costituire riprova, in primo luogo, la discrasia emergente tra la dichiarata autonomia statutaria - pur apprezzabile nel tentativo di dare un identikit al singolo museo - ed il fatto che le regole fondative non vengono approvate autonomamente da ciascun museo, bensì in via esogena: al Direttore del museo spetta infatti solo un potere di proposta dello statuto, mentre sarà il Direttore generale dei musei - in sede ministeriale centrale - ad approvare la bozza trasmessagli dal Direttore del polo regionale; per non dire poi che pochi sono, in ogni caso, i concreti margini di autonomia statutaria, atteso il livello di dettaglio della novellata normativa governativa in materia di organizzazione e funzionamento dei singoli musei.

Ne costituisce ulteriore riprova, in secondo luogo, quanto previsto dalla riforma Franceschini in relazione alla figura del Direttore di museo, *de facto* ridotto al ruolo di una sorta di *assistant manager* del Direttore del Polo regionale. Infatti, non solo viene da quest'ultimo nominato sulla base di procedura selettiva, ma deve limitarsi a collaborare con il Direttore del polo, sul quale, invece, viene accentrato ogni sostanziale potere organizzativo-funzionale-gestionale e di valorizzazione: spetta infatti al Direttore del polo curare il progetto culturale di ciascun museo all'interno del sistema museale regionale, elaborare ed approvare i progetti relativi alle attività ed ai servizi di valorizzazione, in modo da garantire omogeneità e specificità di ogni museo, favorendone la funzione di luoghi vitali, inclusivi, capaci di promuovere lo sviluppo della cultura⁴⁵, vagliare le esigenze gestionali di ogni singolo museo, ivi inclusi i servizi da affidare in concessione e, dunque, le procedure di evidenza pubblica connesse, predeterminandone sinanco modalità operative (

beni culturali, per cui il museo è diventato, al pari dell'archivio e della biblioteca, un «istituto della cultura», anche se con una definizione, non molto diversa da quella presente nel Testo unico del 1999, secondo cui il museo è «una struttura permanente che acquisisce, conserva, ordina ed espone beni culturali per finalità di educazione e di studio». Le critiche a questa formulazione, che escludeva il «diletto» dalle finalità e la «ricerca» dalle funzioni del museo, non trovarono ascolto da parte del Ministero, se non nel 2008 con l'inserimento della parola «cataloga» dopo «acquisisce». Sancisce in secondo luogo l'allineamento formale del nostro Paese a una concezione del museo diffusa a livello internazionale, fondata sulla definizione proposta dall'ICOM. Contenuta in un atto governativo, costituisce anche la premessa affinché essa sia progressivamente fatta propria dall'insieme delle pubbliche amministrazioni. Il riferimento alla definizione dell'ICOM costituisce, infine, la base per dotare i musei di quei requisiti minimi individuati al punto 1 del *Codice etico per i musei* in: uno *status* giuridico, in strutture, risorse finanziarie e personale. Gli stessi che costituiscono quattro dei cinque ambiti «di dotazione» del museo previsti dall'«Atto di indirizzo sui criteri tecnico-scientifici e sugli standard di funzionamento e sviluppo dei musei» del 2001, la cui struttura era ispirata agli standard dell'ICOM.

⁴⁵ - Cfr. art. 34 D.p.c.m. 171/2014.

importo dei biglietti di ingresso, orari di apertura), nonché autorizzare il prestito di beni, e, infine, provvedere al *marketing* ed al *fundraising*. In altri termini, malgrado il Direttore del singolo museo sia definito custode e interprete dell'identità e della missione del museo stesso, nel rispetto degli indirizzi del Ministero, non si comprende, *rebus sic stantibus*, come possa essere ritenuto responsabile della gestione del museo, nonché dell'attuazione e dello sviluppo del suo progetto culturale e scientifico⁴⁶. Il che ha, peraltro, inevitabili ricadute sul perimetro organizzativo del singolo museo, in quanto spettando, appunto, alla Direzione del Polo regionale il compito di assicurare l'amministrazione dei musei ad esso assegnati⁴⁷, sarà il Polo, non il singolo museo, ad avere, in concreto, un'articolazione organizzativa per aree funzionali. Come dire, in definitiva, che in forza di siffatto accentramento, il Polo museale regionale ed il suo Direttore divengono, nel disegno riformatore, il vero cuore decisionale dei musei minori, destinati a permanere mere articolazioni prive di alcun grado di effettiva autonomia organizzativa.

In terzo luogo, se così è, neppure la previsione di un proprio bilancio per ogni museo pare destinata a scalfire la primazia organizzativo-gestionale del Polo regionale, atteso che il bilancio previsto non è tale in senso stretto, avendo l'esclusiva natura di "*documento di programmazione e di rendicontazione delle risorse e del loro utilizzo*"⁴⁸; tant'è che non deve essere neanche approvato, ma soltanto elaborato e trasmesso dal Direttore del museo al Direttore del Polo, che ne verifica la correttezza, secondo la nota dinamica controllante-controllato, ovvero Direttore-diretto.

In definitiva, l'unica vera innovazione del nuovo assetto museo-Polo museale regionale in discontinuità con il passato sembra essere costituita, essenzialmente, dalla sostituzione della struttura ministeriale periferica deputata a svolgere la funzione di direzione-controllo del singolo museo, *id est* il "nuovo" Polo museale regionale in luogo della *ancien* Sovrintendenza; il che appare oltremodo riduttivo rispetto al dichiarato intento riformatore di rimediare alla cronica sottovalutazione dell'istituzione museale, atteso che, per tal via, si rischia, invece, di mantenere la maggior parte dei musei statali, i c.d. musei minori, in una perdurante e soprattutto deprimente condizione di effettiva in-autonomia.

5. (segue)...per converso, la "specialità" riservata ai c.d. "supermusei".

La riforma Franceschini segna, invece, una più significativa discontinuità con il passato in relazione all'introduzione della formula organizzativa dei musei dotati di autonomia speciale, i c.d. supermusei. In effetti, trattasi di strutture museali alle quali il riformatore, pur non avendo avuto il coraggio di attribuire una vera e propria personalità giuridica, ha riconosciuto un maggior grado di autonomia dall'ente ministeriale, sia statutaria, sia organizzativa, sia finanziaria. Il che appare desumibile dalla disamina della novella, laddove, in primo luogo, riconosce ai supermusei una più ampia potestà statutaria, organizzativa e contabile-finanziaria, avendo un proprio bilancio ed un rendiconto. Quanto all'autonomia statutaria, la riforma accomuna solo in apparenza i super musei ai musei minori, in quanto gli statuti dei primi sono adottati in seno al consiglio di amministrazione del supermuseo e approvato con DM dal Ministro, su proposta del Direttore generale Musei⁴⁹; dunque, le scelte statutarie vengono sostanzialmente e formalmente assunte dagli organi deliberativi del museo e solo vagliate *ex post* in sede approvativa, ove il Ministro ha la possibilità

⁴⁶ - Cfr. art. 4, comma 2, DM 23.12.2014.

⁴⁷ - Cfr. art. 4, comma 1, DM 23.12.2014.

⁴⁸ - Cfr. art. 3, comma 2, del DM 23.12.14.

⁴⁹ - Cfr. art. 2 DM 23.12.14.

di dare il suo imprimatur finale o denegarlo, ma in relazione a scelte già autonomamente assunte dagli organi deliberanti del museo; per di più, l'ampiezza dello strumento statutario appare più rilevante, in quanto tutto ciò che non è rimesso ad altre fonti sovraordinate può essere oggetto di una potestà statutaria residuale: come dire, in altri termini, lo statuto può disporre una regolazione autonoma con cui garantire le peculiari modalità di svolgimento della *mission* dell'istituzione museale speciale, desumibili dal citato DM 10 maggio 2001, dall'art. 4 del DM 23.12.14 nonché dal Codice etico dei musei dell'INCOM ivi espressamente richiamato. Di qui la rilevanza per i musei ad autonomia speciale del contenuto identitario dello statuto anche avuto riguardo alle eventuali peculiarità degli assetti e delle dinamiche gestionali della struttura.

Ma v'è di più: sotto il profilo dell'autonomia organizzativa, la riforma ha dotato i supermusei di propri organi – configurando un assetto del tutto analogo a quello di un soggetto con personalità giuridica -, cui spetta il compito di garantire lo svolgimento della missione del museo, verificare l'economicità, l'efficienza e l'efficacia dell'attività del museo, nonché la qualità scientifica dell'offerta culturale e delle pratiche di conservazione, la fruizione e la valorizzazione dei beni custoditi dal museo⁵⁰. Il museo speciale assume così i tratti di organo ministeriale complesso, in quanto l'attività viene svolta in modo articolato da un Direttore, da un Consiglio di amministrazione, da un Comitato scientifico e da un Collegio dei revisori dei conti. Il Direttore, nominato sulla base di specifica selezione pubblica anche a livello internazionale – peraltro, i bandi internazionali 2015 hanno già ingenerato un contenzioso ancora pendente dinanzi alla magistratura amministrativa⁵¹, ha poteri e responsabilità gestionali analoghe a quelle del proprio omologo nell'ambito di un ente con personalità giuridica. E' titolare di un ufficio-organo di livello dirigenziale, con durata a tempo determinato e si relaziona direttamente con il Ministro. L'organo monocratico è tuttavia affiancato da un organo collegiale, il consiglio di amministrazione, composto dal Direttore, che lo presiede, e da quattro membri, scelti tra esperti di chiara fama del settore nominati con decreto del Ministro per la durata di cinque anni e rinnovabili una sola volta. Qualche perplessità ha destato la scelta di affidare la Presidenza del c.d.a. al Direttore, in ragione del fatto che rischiano di confondersi in un tutto indistinto ruoli e responsabilità dell'organo monocratico e di quello collegiale, avendo quest'ultimo la naturale prerogativa di individuare obiettivi e programmi e verificarne il raggiungimento, in sede attuativo-gestionale, da parte del Direttore, che ne risponde al cda in termini di *accountability*. Peraltro, occorre conciliare la presenza dell'organo collegiale con i poteri d'indirizzo politico-amministrativo del Ministro, le cui direttive devono essere doverosamente attuate dal Direttore⁵²; ciò tanto più ove si consideri che il museo "speciale" è, in ogni caso, sottoposto alla vigilanza della Direzione generale Musei, che ne approva i bilanci e i conti consuntivi⁵³. Come dire, in definitiva, che il sistema di pesi e contrappesi, interni ed esterni, concepito dal riformatore si giustificerebbe in ragione del necessario bilanciamento sia dell'autonomia 'speciale' dei supermusei, sia della correlativa centralità della figura del Direttore, volto anche a prevenire derive di gestioni autoreferenziali⁵⁴.

Parimenti innovativa appare la previsione di un comitato scientifico, anch'esso presieduto dal Direttore, composto da quattro membri nominati con DM per cinque anni e rinnovabili una sola

⁵⁰ - Cfr. art. 9 DM 23.12.2014.

⁵¹ - Ad esito della prima selezione pubblica per 20 Direttori dei nuovi supermusei indetta con bandi internazionali, nell'agosto 2015 sono stati nominati i primi 20 nuovi Direttori dei c.d. supermusei, alcuni dei quali scelti tra esperti stranieri. La decisione ministeriale è stata oggetto di contenzioso, ancora pendente dinanzi al Tar Lazio.

⁵² - Cfr. art. 11 DM 23.12.2014.

⁵³ - Cfr. art. 14 DM 23.12.2014.

⁵⁴ - Così FORTE, *La riforma organizzativa del MIBACT. I nuovi musei statali: un primo passo nella giusta direzione*, in *Aedon*, 2015.

volta; l'organo scientifico ha funzioni eminentemente di *advising* tecnico-consultive del Direttore, ma è pure chiamato a verificare ed approvare, d'intesa con il consiglio di amministrazione, le politiche di prestito e di pianificazione delle mostre, ed a valutare e approvare i progetti editoriali del museo⁵⁵.

Il disegno organizzativo del supermuseo concepito dalla novella si completa, poi, con un'articolazione, obbligatoria, in aree funzionali: cura e gestione delle collezioni, studio, didattica e ricerca; *marketing, fundraising*, servizi e rapporti con il pubblico, pubbliche relazioni; amministrazione, finanze e gestione delle risorse umane; di strutture, allestimenti e sicurezza.

Tuttavia, l'autonomia organizzativa incontra un limite: il personale⁵⁶. In effetti, una delle criticità subito evidenti all'indomani della riforma Franceschini deriva dal fatto che le risorse umane non sono ricomprese nell'autonomia organizzativa del museo speciale, il quale dovrà continuare ad attingere all'organico ministeriale, che, quantomeno allo stato, non sembra del tutto in grado di esprimere tutte quelle professionalità, soprattutto di vocazione economico-finanziaria, connesse all'esercizio di nuove attività strategiche per lo sviluppo del museo, quali, ad es., *marketing* e *fundraising*.⁵⁷

Quanto, poi, all'autonomia finanziaria e contabile riconosciuta ai supermusei, la riforma li ha dotati non solo di un proprio bilancio, approvato dalla Direzione generale musei e di un rendiconto, soggetti a revisione interna affidata ad un collegio dei revisori dei conti, ma hanno propri flussi di cassa, dunque un proprio circuito economico e finanziario. Il che consente ai soli musei speciali di generare entrate proprie sia dalla vendita di beni e servizi, sia da sponsorizzazioni, liberalità, attività di *fundraising*, sì da poterle utilizzare per sviluppare autonomi programmi, anche in termini di investimenti, di valorizzazione della propria istituzione museale.

Perplessità, in tal senso, derivano dal fatto che siffatta autonomia finanziaria dei supermusei, essendo prerogativa di questi e non di tutti gli altri musei, rischia di "riservare" soltanto a loro le *chances* di ottimizzazione delle potenzialità di valorizzazione economica del patrimonio culturale, creando un *gap* pressoché irreversibile ed irrecuperabile tra i supermusei ed i musei minori⁵⁸. Tale

⁵⁵ - Cfr. art. 12 DM 23.12.2014.

⁵⁶ - In tal senso si esprime CASINI, *Il nuovo statuto giuridico dei musei italiani*, cit.

⁵⁷ - Così FORTE, *op. cit.*, secondo cui delicata appare la questione risorse umane soprattutto in ordine al *marketing, al fundraising*, nonché ai servizi e rapporti con il pubblico, alle pubbliche relazioni, alla didattica ed alla ricerca; qui risiede, in fin dei conti, il cuore dell'uso attivo del patrimonio museale, quel rilievo enzimatico che esso possiede e che consente i valori connessi alla fruizione e la relazione con i mondi economici e produttivi. E può perciò essere rilevante che ogni museo statale sia stazione appaltante, e che al direttore sia esplicitamente incaricato di disporre, previa istruttoria delle soprintendenze di settore per gli aspetti di tutela, e sulla base delle linee guida elaborate dal direttore generale Musei, l'affidamento diretto o in concessione delle attività e dei servizi pubblici di valorizzazione del museo, ai sensi dell'articolo 115 del Codice. Resterà da verificare se spetti al direttore stesso, o forse invece al consiglio di amministrazione, il compito che sta a monte di tale operazione, ovvero la scelta se gestire queste attività in house o esternalizzandole, scelta che a termini dell'art. 115, comma 4, del Codice, "è attuata mediante valutazione comparativa in termini di sostenibilità economico-finanziaria e di efficacia, sulla base di obiettivi previamente definiti".

⁵⁸ - Cfr. FORTE, *op. cit.*, secondo cui "qui si vede molto bene anche quale sia la differenza tra un soggetto dotato di propria personalità giuridica e un organo pur dotato di speciale autonomia. Basterà confrontare al riguardo le situazioni del MAXXI (museo nazionale del contemporaneo gestito da una fondazione di diritto privato costituita in base all'art. 25 della l.n. 69/2009), emanazione diretta del ministero (che provvede alla nomina degli organi di indirizzo ed alla vigilanza), e la soprintendenza alla Galleria nazionale d'arte moderna e contemporanea di Roma (già prima della riforma dotata di autonomia speciale), che - grazie anche alla grande qualità delle persone che, dalla fine degli anni '30 del 900 ad oggi, si sono avvicendati nella struttura - ha costituito, prima del MAXXI, il principale "motore" istituzionale statale per l'arte contemporanea: mentre la prima riesce a raccogliere quasi la metà del suo fabbisogno economico annuo di gestione con ricavi propri (anche grazie a sponsorizzazioni e liberalità che confluiscono direttamente nel suo bilancio) e le utilizza interamente, la Gnam ha dovuto registrare, nel 2012, il ritorno alla propria disponibilità solo del 42,8% degli incassi effettivamente registrati al proprio botteghino. Naturalmente ciò è dovuto alla notevole differenza

pericolo, in effetti, sembra sussistere, anche se appare mitigato da una misura di carattere perequativo introdotta nella riforma, essendosi creato un apposito Fondo di riequilibrio finanziario tra gli istituti e i luoghi della cultura statali.

In ogni caso, nella prima fase dell'attuazione della riforma Franceschini sono stati individuati 20 musei dotati di autonomia speciale, ma non si tratta di un *numerus clausus*, avendo il regolamento previsto meccanismi di flessibilità per consentire il riconoscimento di tale peculiare status ad altri musei. Tant'è che, nella seconda fase attuativa della riforma, con l'art. 6 del D.M. 23 gennaio 2016 è stato esteso lo *status* speciale a 10 nuovi musei di rilevante interesse nazionale e parchi archeologici statali [3], per migliorare le condizioni di valorizzazione e fruizione ed assicurare una maggiore competitività sul piano internazionale.

Tale intervento ministeriale si connota per l'attenzione riservata alla valorizzazione del patrimonio archeologico, in quanto sono stati istituiti quattro parchi archeologici ed un'area archeologica di rilevante interesse nazionale; per di più al Direttore del parco archeologico dell'Appia antica spetta il coordinamento del progetto di riscoperta e valorizzazione dell'intera strada consolare fino a Brindisi, che prevede anche la realizzazione di strutture di supporto. Come avvenuto per la Galleria Nazionale delle Marche e la Galleria Nazionale dell'Umbria, riconosciute quali musei di rilevante interesse nazionale e dotate di autonomia speciale successivamente al D.p.c.m. n.171/2014, agli istituti della cultura statali previsti dal DM 23.01.16 potrà essere attribuita l'autonomia speciale con uno o più decreti di natura non regolamentare, ai sensi dell'art. 30, comma 4, D.p.c.m. n. 171/2014, e dell'art. 14, comma 2, d.l. n. 83/2014. Con successivi decreti saranno, inoltre, individuati gli istituti, gli immobili e i complessi da assegnare agli istituti e musei di nuova istituzione, nonché definiti i confini dei neo istituiti parchi archeologici e delle soprintendenze speciali per Pompei e per il Colosseo e l'area archeologica centrale di Roma.

Il DM 23.1.2016 si segnala altresì per aver ridefinito l'equilibrio dei rapporti funzionali tra Sovrintendenze e Direzioni dei poli museali regionali e supermusei e tra Direzione generale dei musei, rendendo meno invasivo l'intervento della Sovrintendenza nei confronti dei Direttori dei poli regionali e dei supermusei in materia di tutela dei beni loro assegnati; ciò al fine di superare una serie di impasse gestionali insorte a seguito dell'applicazione della novella.

Tale seconda fase di ulteriore implementazione del nuovo assetto, pur non modificandosi in modo sostanziale l'impianto di fondo, pare disvelare l'intento di rafforzare il processo di autonomizzazione del sistema museale, incrementando, da un lato, la presenza dei supermusei e, dall'altro lato, svincolando sempre più le attività di valorizzazione dei musei minori dalle Sovrintendenze, rimaste a presidio della sola tutela. Il che, nella prospettiva della creazione di un sistema museale nazionale, sembra destinato, per un verso, a consolidare il ruolo sempre più rilevante della struttura museale ad autonomia speciale - unica tra le forme organizzative prefigurate dalla riforma Franceschini a rappresentare un vero segnale di discontinuità del tradizionale assetto burocratico di settore - con il rischio di una ulteriore marginalizzazione dei musei minori; per l'altro verso, a determinare un nuovo equilibrio funzionale tra tutela e valorizzazione del patrimonio culturale, a favore della seconda sulla prima⁵⁹.

di standing economico tra i musei statali, solo pochi dei quali generano ricavi capaci di coprire tutti i propri costi, e la maggior parte invece ha irrimediabilmente bisogno di più o meno consistenti sostegni.

⁵⁹ - Cfr. CARMOSINO, *op. cit.*

6. Verso la creazione di un sistema nazionale di musei “empowering institution” di valorizzazione economica dei beni culturali ?

All'esito dei richiamati decreti attuativi, cominciano a delinearci i contorni del nuovo sistema museale nazionale *in fieri*, in cui i poli regionali ed i supermusei sono i protagonisti di un assetto orientato alla valorizzazione, anche economica, del patrimonio culturale. Il che suscita una serie di perplessità, sussumibili nel rilievo che la riforma Franceschini sarebbe ispirata, essenzialmente, dall'intento di "far cassa", puntando sull'aumento dei visitatori e sulla ricerca di sponsorizzazioni al fine di incrementare le entrate, sfruttando così il patrimonio culturale esclusivamente per finalità economiche.

Per la verità, le perplessità testè evidenziate sembrano muovere da un approccio di fondo travisato della funzione di valorizzazione, secondo cui la finalità costituzionale di cui all'art. 9 Cost. di promozione dello sviluppo della cultura negherebbe *ex se* alcun rilievo economico e produttivo al patrimonio culturale. Ora, se per lungo tempo è apparsa prevalente l'idea per così dire “purista”, secondo cui l'unica lettura ammissibile dell'art. 9 Cost. dovesse essere quella di una tutela conservativa del patrimonio culturale in funzione della più ampia fruizione pubblica possibile dei valori culturali, senza l'“inquinamento” di qualsivoglia utilizzazione economica⁶⁰, progressivamente si è andato affermando, in una prospettiva antitetica, un approccio per così dire “aziendalistico”, secondo il quale la primazia assegnata dal Costituente nell'art. 9 alla tutela del patrimonio culturale (comma 1) è tale in quanto funzionale al fine di promuovere la cultura (comma 2); con la conseguenza che una politica di valorizzazione anche delle potenzialità economiche di siffatto patrimonio non solo non potrebbe ritenersi incompatibile con la richiamata *ratio* teleologica della previsione costituzionale, ma addirittura ne agevolerebbe il suo concretarsi, ponendosi in un rapporto di mezzo a fine. Peraltro, l'approccio aziendalistico avrebbe il pregio di salvaguardare siffatta *ratio* ispiratrice del disegno costituzionale, essendo un neutrale fattore-guida delle scelte organizzative volte ad ottimizzare il rapporto tra obiettivo e risultato (efficacia), tra risorse disponibili e quelle impiegate (economicità) e, infine, tra risorse utilizzate e risultati conseguiti (efficienza)⁶¹. Del resto, la compatibilità tra una logica aziendale e valori culturali appare ben desumibile da una lettura sistematica dell'art. 9 Cost. in correlazione con l'art. 97 Cost. In effetti, nel silenzio dell'art.9 Cost. sul *modus* attraverso il quale il legislatore ordinario deve perseguire il fine indicato dal Costituente della promozione della cultura, non potrebbe escludersi in via aprioristica un approccio “privatistico- aziendale”, informato a criteri di economicità, efficacia ed efficienza del patrimonio culturale, quale mezzo per la sua miglior fruizione pubblica e valorizzazione, in quanto, per tal via, si perseguirebbe, anche nel settore culturale, il valore costituzionale del “buon andamento”, di cui all'art. 97, comma 2 Cost., unitamente al necessario equilibrio del bilancio pubblico (art 97 comma 1).

In tal senso, il riassetto istituzionale dei musei statali della riforma Franceschini è volto a valorizzarne, *in primis*, la *mission* culturale, senza tuttavia trascurare il fatto che i musei possono avere anche un rilievo economico e produttivo significativo, destinato a favorire la valorizzazione del patrimonio culturale ivi custodito; di qui l'attenzione, per un verso, alle scelte gestionali affidate alle Direzioni dei supermusei e dei Direttori dei poli regionali per i musei minori, che dovranno informarsi ai parametri di efficacia, efficienza ed economicità, puntando al rispetto dell'equilibrio di bilancio, secondo un approccio sempre più orientato al modello di impresa museale; per altro verso,

⁶⁰ - Sulle cause e inattualità della concezione purista cfr. *amplius* TARASCO, *La redditività del patrimonio culturale. Efficienza aziendale e promozione culturale*, Torino, 2006, 21 ss.

⁶¹ - *Idem*.

la scelta riformatrice di potenziare le *chances* di valorizzazione del patrimonio museale anche attraverso le attività di *marketing* e di *fundraising*, volte a favorire lo sviluppo di forme di *relationship* con il mercato in termini di forme di collaborazione integrata pubblico-privata, di sponsorizzazioni, di liberalità, ecc., in grado di assicurare anche maggiori entrate: le quali, a loro volta, consentiranno, secondo una dinamica virtuosa, non solo una gestione efficiente, efficace e rispettosa dell'economicità, ma anche e soprattutto di liberare risorse per realizzare programmi e nuovi investimenti per coltivare la *mission* istituzionale, *id est* la migliore promozione del patrimonio culturale custodito dai musei.

Questo appare, in effetti, il modello di riferimento nella prospettiva di creare un sistema nazionale museale, in cui l'istituzione museale – singola, integrata nei sistemi regionali, ovvero di supermuseo - possa divenire una vera e propria *empowering institution* - di matrice anglosassone⁶² - di valorizzazione del patrimonio culturale, inserita a pieno titolo nelle dinamiche anche di sviluppo economico, oltre che culturale, della comunità e del territorio di riferimento.

Questa appare, in definitiva, la sfida di medio lungo termine nella prospettiva della creazione di un sistema museale nazionale, evocato in modo ambizioso dalla riforma Franceschini, ma tutto da implementare, con scelte organizzative anche diverse ed ulteriori rispetto a quelle assunte - quali, ad esempio, il conferimento della personalità giuridica distinta dall'ente ministeriale -, volte in ogni caso ad estendere, in via qualitativa ma anche quantitativa, al maggior numero possibile di musei quell'autonomia che oggi appare ancora negata ai più e riservata a pochi.

⁶² - Sull'*empowering institution* in ambito museale cfr. *amplius* nella letteratura anglosassone E.P.ALEXANDER, M. ALEXANDER, *Museums in motions. An Introduction to the History and Functions of Museums*, II ed., Altamira, 2008; ANDERSON (ed.), *Reinventing the Museum. The Evolving Conversation on the Paradigm Shift*, II ed., Altamira, 2012; v. anche PEZZINI, *Semiotica dei nuovi musei*, Roma-Bari, 2011; ACIDINI LUCHINAT, *Il museo d'arte americano. Dietro le quinte di un mito*, Milano, 2000.