Il Mulino - Rivisteweb

Giuseppe Morbidelli

I musei civici italiani fra tradizione e innovatività

(doi: 10.7390/100567)

Aedon (ISSN 1127-1345)
Fascicolo 1, gennaio-aprile 2021

Ente di afferenza:
()

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.
Per altre informazioni si veda https://www.rivisteweb.it

Licenza d'uso

Questo articolo è reso disponibile con licenza CC BY NC ND. Per altre informazioni si veda https://www.rivisteweb.it/

Aedon

Rivista di arti e diritto *on line*

quadrimestrale diretto da Marco Cammelli

numero 1, 2021, issn 1127-1345

L'amministrazione del patrimonio culturale

I musei civici italiani fra tradizione e innovatività

di *Giuseppe Morbidelli*

Sommario: 1. L'Italia, "museo di musei". - 2. I musei civici: istituzioni di lunga durata. - 3. Lo statuto giuridico dei musei civici. - 4. Le innovazioni di missione e di strutturazione dei musei introdotte dalla normativa "Franceschini". - 5. Le ricadute delle innovazioni sui musei civici sotto il profilo organizzativo e funzionale. - 6. Le ricadute sotto il profilo della gestione dei servizi museali.

Italian civic museums between tradition and innovation
The assay concerns the impact of recent reforms granted to state museums on local authority museums, offering a whole series of innovations regarding the mission of museums; not only collecting objects (universitas rerum) but places for research as well as promotion and dissemination of knowledge, with the organization and management centred on updated standards of efficiency and safety, connected to a network. All this becomes even more necessary for Civic Museums, given the extreme diversification as far as size and structuring is concerned, so that it is essential both an adjustment to the standards set by national legislation and the inclusion in a network system in order to have the possibility of taking advantage from the resulting synergies and economy of scale. Whereas for the more structured museums it is preferred a sort of subjectivity since the "office-museum", directly managed by the local administration, is subject to management and accounting rules that can hamper the required flexibility of a cultural service, posing problems when resorting to profitability ratios obtainable from cultural venues like, on the contrary it is allowed, through appropriate tools and institutions, by the most recent legislation.

Keywords: Civic Museums; Organizational Models; Museum Services Management.

1. L'Italia, "museo di musei"

L'Italia è stata, da tempo, icasticamente descritta come un "immenso territorio culturale di oltre 300.000 chilometri quadrati, che va dalle Alpi a Capo Passero" e, allo stesso modo, proprio in ragione di questa unicità storico-artistica, come un vero e proprio "museo di musei" [1].

In effetti, seppure la consolidata distinzione tra "source nations" e "market nations" [2] tenda oggi a essere sempre più relativizzata, almeno nella sua lettura più piana [3], non v'è dubbio che il "Bel Paese" si è storicamente caratterizzato per la presenza di un patrimonio culturale straordinariamente diffuso, a cui è inevitabilmente corrisposta, sul versante del sistema museale, una complessità, una variegatezza e una articolazione assolutamente non riscontrabili altrove [4].

Richiamare alcuni dati può essere utile a restituire una radiografia precisa di quanto appena affermato [5]. Dalle ultime rilevazioni, risulta che in Italia vi sono all'attualità quasi cinquemila tra musei, aree archeologiche, monumenti e ecomusei aperti al pubblico; con diffusione pressoché su tutto il territorio, al punto che in un comune italiano su tre [6] è presente almeno una struttura a carattere museale [7]. La maggior parte sono musei, gallerie o raccolte di collezioni, a cui si aggiungono monumenti e complessi monumentali, aree e parchi archeologici e strutture eco-museali [8]. Quanto alla distribuzione territoriale, le regioni con la più alta concentrazione di strutture sono la Toscana, l'Emilia-Romagna, la Lombardia, il Piemonte, il Lazio, il Veneto [9]. Sempre sotto il profilo territoriale, vale la pena rimarcare che, oltre ai poli di maggiore attrazione, localizzati nelle principali città d'arte [10], innumerevoli strutture museali sono situate in località minori [11].

Per passare ai numeri: nel 2017 (dati ISTAT pubblicati nel 2019) in Italia sono stati conteggiati 4889 musei pubblici e privati (compresi monumenti e parchi archeologici) dei quali due terzi sono di appartenenza pubblica e, tra essi, il 42% è di proprietà comunale [12]: Per quanto una ridotta quota dei musei civici sia chiusa, mentre un'altra apra solo su richiesta è innegabile come la connessione tra musei e territori [13] sia vivida e anzi fisiologica, così come è chiaro che a innervare questo collegamento sia soprattutto la fitta rete di musei civici o locali, distribuita irregolarmente, ma in modo trasversale, in tutto il Paese [14]. A fronte di ciò, va tuttavia osservato che, mentre grande attenzione, anche con le riforme recenti, è stata attribuita al problema dello statuto giuridico dei musei statali e dei poli museali regionali [15] nonché, più ampiamente, alla questione della cooperazione tra pubblico e privato, anche a livello locale [16], i profili funzionali e organizzativi dei musei civici sono rimasti, anche quanto alla considerazione della dottrina, sostanzialmente sottotraccia [17].

Eppure, proprio i musei civici costituiscono un fenomenale raccoglitore del patrimonio culturale "diffuso" italiano e la loro peculiare natura e collocazione istituzionale, sebbene non sempre attentamente colta, pone questioni che, sul piano

giuridico, risultano affatto trascurabili e che, invero, coincidono solo parzialmente con quelle riguardanti la disciplina e la gestione degli altri musei statali o di quelli privati [18].

2. I musei civici: istituzioni di lunga durata

Alcune notazioni storiche appaiono indispensabili, non potendosi inquadrare propriamente lo statuto giuridico dei musei civici (anzi, gli statuti, attese le variegate forme di strutturazione) senza avere chiara l'origine di tali istituzioni.

A riguardo, va ricordato che la tutela del patrimonio artistico, dopo l'Unità d'Italia, non fu oggetto di "piemontesizzazione", cioè dell'estensione agli Stati preunitari della legislazione del Regno di Sardegna, giacché quest'ultimo era sprovvisto di una normazione specifica in materia [19]. Con l'unificazione si aprì una discussione parlamentare sui beni culturali e sulla loro conservazione e tutela, decisamente complessa, tanto che solo nel 1902 portò a dotare il Paese della prima legge organica di tutela del patrimonio storico-artistico e archeologico nazionale [20], c.d. Legge Nasi dal nome del ministro della Pubblica istruzione di allora (legge 12 giugno 1902, n. 185).

È stato osservato che i lunghi lavori che condussero alla prima legge sul patrimonio culturale non contemplarono, se non in modo episodico, la questione del funzionamento e della gestione dei musei civici, ereditati dai diversi assetti ordinamentali preunitari [21]. Nondimeno, due provvedimenti, immediatamente successivi alla costituzione del Regno d'Italia, ebbero un'influenza decisiva sulla storia futura dei musei civici. E precisamente il r.d. n. 3036 del 7 luglio 1866 e la collegata legge 3848 del 15 agosto 1867, con cui vennero soppresse le corporazioni religiose e i beni di queste ultime vennero acquisiti al demanio pubblico. In particolare l'art. 24 del r.d. 3036/1866 dispose che "I libri e manoscritti, i documenti scientifici, gli archivi, i monumenti, gli oggetti d'arte o preziosi per antichità che si troveranno negli edifici appartenenti alle case religiose e agli altri enti morali colpiti da questa o da precedenti leggi di soppressione, si devolveranno a pubbliche biblioteche od a musei nelle rispettive provincie mediante decreto del ministro per i culti, previi gli accordi col Ministro per la Pubblica istruzione" [22].

La devoluzione degli innumerevoli beni delle congregazioni religiose vide un ruolo attivo dello stesso ministero per la Pubblica istruzione (deputato tra l'altro in virtù del r.d. 202 dell'11 agosto 1861, alla gestione amministrativa dei musei, delle pinacoteche, insieme alle biblioteche, archivi, deputazioni di storia patria, accademie di belle arti, accademie scientifico-letterarie, congressi scientifici ed esposizioni, scavi, teatri). Difatti attraverso diversi decreti e "avvertenze", venne stabilito, tra l'altro, il dovere per i comuni e per gli istituti provinciali di costituire un archivio dei beni culturali presenti nel territorio, sottoponendo altresì gli enti territoriali all'obbligo di garantire la tutela di tali beni in favore della collettività [23]. Le "avvertenze" consentirono anche ai comuni, originariamente sprovvisti di biblioteche pubbliche o di musei, di ricevere le opere afferite al demanio pubblico, costituendo a tal fine di conseguenza delle strutture museali onde assicurare la tutela di quanto ivi collocato, così andando a rinforzare il legame tra territorialità e patrimonio culturale [24].

Indi con legge 27 maggio 1875, n. 2254, venne introdotta la tassa d'ingresso nei musei, con l'esclusione della domenica e delle festività, sì da avviare il processo di definizione del museo come luogo di studio e di ricerca ma anche di fruizione da parte della collettività, chiamata, seppure in parte, a contribuire a coprire i costi di gestione [25].

I rapporti tra l'amministrazione locale e i vari musei civici furono per lo più definiti attraverso specifici regolamenti museali, prevedendo un comitato direttivo, con a capo di solito il sindaco, e varie figure professionali più o meno stabili [26]. In altri termini la forma più comune di strutturazioni dei musei civici era (ed è in gran parte così anche oggi) quella di ufficio dell'amministrazione locale.

Da avvertire peraltro che talvolta, quando le collezioni provengono anche da donazioni o lasciti, nelle strutture direzionali dei musei sono inseriti con compiti consultivi i rappresentanti di coloro che hanno contribuito ad incrementare le dotazioni del museo. Questo mentre i principali strumenti di gestione vennero identificati negli inventari e nei cataloghi, con ciò rendendo evidente che la funzione centrale dei musei civici fosse identificata nella catalogazione e nel deposito delle opere, con fini, in taluni casi, anche di ricerca e solo in via mediata di esposizione al pubblico [27].

Proprio dal punto di vista delle collezioni, è interessante osservare che esse crebbero, anche grazie ai lasciti di privati, così da affiancarsi, sovente in modo piuttosto disorganico, alle devoluzioni dalle corporazioni religiose, portando numerosi musei civici ad accogliere beni anche estremamente eterogenei tra loro [28].

Già *in nuce*, in definitiva, si poterono intravedere, nei primi anni dell'Unificazione, i tratti essenziali che i musei civici andarono poi a confermare per tutto il Novecento e sino ai giorni nostri: la stretta dipendenza dal territorio [29], anche in termini di gestione amministrativa, la loro vocazione multidisciplinare, conseguente alla missione primaria di "contenitore" ragionato di beni rilevanti per la comunità.

3. Lo statuto giuridico dei musei civici

Muovendo dalla ricostruzione storica verso l'individuazione del moderno statuto giuridico dei musei civici, un primo aspetto da considerare concerne la collocazione costituzionale dei musei pubblici in generale [30].

Nell'originario Titolo V della Costituzione, l'art. 117 prevedeva, tra le materie di competenza concorrente delle regioni a statuto ordinario, quella dei "musei e delle biblioteche degli enti locali", attribuendo pertanto alle regioni sia il potere di dettare norme, entro i principi fondamentali stabiliti con legge dello Stato, sia quello di esercitare, per il principio di parallelismo, le necessarie funzioni amministrative. Ora, al di là della discussione sorta intorno alla presunta incoerenza tra le disposizioni dell'art. 9 Cost. e 117 Cost. [31], è noto che questa ripartizione di competenze ha portato rapidamente al formarsi di un "doppio binario" tra musei pubblici statali e musei degli enti locali, lasciando spazi alle regioni e agli enti locali di intervento nel materia dei musei e delle biblioteche [32].

Tale assetto ha successivamente trovato una nuova composizione con la riforma del Titolo V del 2001, nella quale è

stato scisso il profilo della tutela del patrimonio culturale, di competenza statale, e quello della sua valorizzazione e della promozione, di competenza concorrente [33].

Prescindendo dalle tante problematiche suscitate da tale riparto, per quanto qui rileva, basti dire in sintesi che il nuovo Titolo V non ha affatto spezzato la connessione tra il livello locale di governo e la materia dei musei, e che anzi essa ha trovato esplicito riconoscimento nella canonizzazione del principio di sussidiarietà dell'esercizio delle funzioni amministrative, di cui all'art. 118 Cost. [34] e nell'articolo 112 del Codice dei beni culturali [35]. E del resto, non va dimenticato che la spinta regionalista di quella stagione si era già manifestata con l'art. 150 del d.lgs. 112/1998, il quale (per quanto senza successo) aveva previsto un'apposita procedura per trasferire la gestione di musei e beni statali agli enti locali, poi disciplinata nell'art. 102 del Codice dei beni culturali [36].

Se, nel complesso, quindi, la cornice costituzionale ha sempre consentito (e in parte promosso) lo sviluppo di una dimensione museale strettamente territoriale, come espressione della cultura e della capacità di governo degli enti locali, tanto che si è parlato di Museo "foro" per sottolinearne le centralità nella vita della città o del borgo [37] è tuttavia anche vero che i musei non statali non sono mai stati oggetto di un'attenzione specifica da parte del legislatore [38]. Sicché la loro disciplina, tutt'oggi, non ha carattere organico ma appare la risultante della stratificazione di atti, di fonti, di prassi, e per di più risalenti ad epoche storiche anche assai diverse [39].

A riguardo, un iniziale riferimento normativo è solitamente individuato nella legge n. 1080 del 22 settembre 1960, recante le norme per i musei non statali. Questa, tuttavia, si è limitata a disporre che i musei appartenenti a enti diversi dallo Stato siano ripartiti in varie categorie ("multipli", "grandi", "medi", "minori") a seconda della importanza delle loro collezioni ed in rapporto ad una adeguata organizzazione artistica, scientifica e culturale rispondente all'interesse nazionale che rivestono [40], prevedendo altresì la necessità, per ciascun ente proprietario dei musei, di dotare quest'ultimo di un regolamento organizzativo [41].

Va aggiunto che, nel tempo, l'assenza di una definizione generale della stessa nozione di museo ha indotto, sulla scorta di quanto già previsto dalla legge n. 1089/1939, a ritenere che esso potesse essere omologabile a una qualunque cosa d'interesse storico e artistico, indirizzando così tradizionalmente l'attenzione non sul museo *soggetto autonomo* ma sul museo *contenitore di beni* [42]. In tal senso, è stato quindi sostenuto che l'identità giuridica del museo si sarebbe dovuta rinvenire non tanto muovendo dal profilo della sua titolarità, bensì a partire da quello delle collezioni in esso ospitate [43]. Il che, per il caso dei musei civici, risulterebbe anche coerente con la loro storia.

E allora, considerando in particolare proprio i musei civici, i riferimenti normativi andrebbero rintracciati negli artt. 822 e 824 del Codice civile, secondo cui costituiscono beni demaniali le raccolte dei musei, delle pinacoteche, degli archivi, delle biblioteche, laddove appartengano alle province o ai comuni [44]. In tale prospettiva, lo statuto giuridico del museo civico sarebbe perciò desumibile dall'afferenza delle proprie collezioni al demanio pubblico, secondo un processo che, muovendo "dal basso", cioè dai beni, risalirebbe sino alla forma museo, intesa quale "modo di organizzare conservazione, valorizzazione e fruizione pubblica delle raccolte demaniali di beni culturali, vale a dire il modo per assicurare il loro necessario uso generale" [45]. Da qui la natura di servizio pubblico del museo, conseguenza della corrispondenza tra il regime demaniale e il vincolo di destinazione delle cose [46].

Quanto al piano più strettamente organizzativo, e dunque alle concrete modalità di gestire i musei civici, i riferimenti normativi generali, da tempo, sono puntuali. Tra essi, va richiamato l'art. 42, co. 2, lett. *e*) del d.lgs. n. 267 del 2000 che ha previsto che sia il consiglio comunale ad avere la competenza a decidere sulla gestione dei servizi, nonché ad adottare le conseguenti regole organizzatorie [47]. Servizi poi da gestire secondo i criteri dell'art. 115 del Codice beni culturali. Fatto sta che all'attualità i musei civici italiani, nella maggioranza dei casi, non hanno personalità giuridica e costituiscono un'articolazione del comune di appartenenza, il quale, oltre a dover provvedere al finanziamento tramite il proprio bilancio, tende a occuparsi della gestione mediante personale proprio o, più raramente, avvalendosi di soggetti esterni, pubblici o privati, tramite apposita convenzione e/o contratto di servizio [48].

4. Le innovazioni di missione e di strutturazione dei musei introdotte dalla normativa "Franceschini".

Si è detto che nel nostro ordinamento il quadro legislativo si è a lungo rivelato piuttosto "reticente" tanto nel definire una nozione generale di museo quanto nel fissarne le forme di gestione [49]. Del resto nella legge 1° giugno 1939, n. 1089 lo stesso termine museo è assente [50]. Termine invece impiegato ma senza alcuna definizione nell'art. 822 cod. civ. e nell'art. 117 Cost. (prima della legge di revisione costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3).

Il contesto è iniziato lentamente a mutare a partire dagli anni ottanta del secolo scorso, quando, anche per effetto dei lavori della Commissione ministeriale per la riforma del sistema museale nazionale, istituita presso il ministero dei Beni culturali con d.m. del 31 maggio 1990, si ebbe prima una definizione in sede di Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali (poi abrogato) che consentì al museo di uscire dall'anonimia giuridica, fornendo una definizione di museo, a prescindere dalla sua natura pubblica o privata, come "struttura comunque denominata organizzata per la conservazione, la valorizzazione, la fruizione pubblica di raccolte di beni culturali" (v. art. 99, co. 2, lett. *a*), d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 490), cui ha fatto seguito la definizione del vigente Codice dei beni culturali come "struttura permanente che acquisisce, cataloga, conserva, ordina ed espone beni culturali per finalità di educazione e di studio" (art. 101, co. 2, d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42). In ciò riprendendo i risultati della dottrina museologica così come elaborati dall'ICOM"(International Council of Museums), secondo cui il museo non è più solo luogo di raccolta e conservazione dei beni, ma centro primario di irradiazione della cultura e di educazione permanente, in comunicazione diretta con la comunità utente.

Immediatamente dopo l'adozione del Codice, la dottrina non ha tuttavia mancato di osservare che tale definizione, seppure apprezzabile per aver abbandonato la nozione "meramente reale o materiale del museo" (cioè come *universitas rerum*) presentava delle evidenti lacune, tra cui il mancato riferimento ai profili dinamici del museo, rappresentati, per esempio, dallo svolgimento di attività di ricerca e didattiche [51]. Nondimeno, la definizione risultava coerente con quella consolidata impostazione che vedeva prevalere, in ogni caso, la concezione del museo come un'unità all'interno

dell'amministrazione, pertanto giuridicamente esistente su di un piano essenzialmente oggettivo-strumentale.

Se questo è vero, il percorso di fuoriuscita dei musei dallo stato di "irrilevanza" giuridica ha conosciuto la sua tappa più importante con la riforma attuata con il d.p.c.m. 29 agosto 2014, n. 171, al cui articolo 35 è stato esplicitato, tra l'altro, che i musei sono "istituzioni permanenti, senza scopo di lucro, al servizio della società e del suo sviluppo", aggiungendo che essi, oltre a godere di "autonomia tecnico-scientifica", "sono aperti al pubblico e compiono ricerche che riguardano le testimonianze materiali e immateriali dell'umanità" e del suo ambiente [52].

Molto si è scritto di questa riforma ma, per quanto qui rileva, il dato essenziale è rappresentato dal fatto che con essa si è proceduto a "soggettivizzare" fortemente il museo, talché muovendo dall'antico modello di "*universitas rerum*" di cui è testimonianza il fatto che la legge del 1939 parlava di "collezione e serie di oggetti" (v. art. 5), nelle sue varie sfaccettature [53] si è giunti a proporre un idealtipo di museo quale organizzazione dinamica e complessa, definita nel mondo anglosassone quale una "*empowering institution*" [54].

Sul piano giuridico, ciò ha significato soprattutto mettere in cantiere la costituzione di un sistema museale nazionale, conferendo, al contempo, un'autonomia ai musei statali, sino ad allora sconosciuta, seppure graduata diversamente a seconda delle varie tipologie di essi [55]. Discende peraltro da qui anche il nuovo modo di declinarsi dei rapporti amministrativi tra il ministero e i musei, nonché l'attenzione per il profilo "dinamico" economico-finanziario, sostanziato nella necessità che ogni museo sia dotato di uno statuto, di un bilancio e di un'adeguata organizzazione [56].

5. Le ricadute delle innovazioni sui musei civici sotto il profilo organizzativo e funzionale.

Tale disciplina impatta anche sui musei civici. Come è stato osservato, la riforma ha meritoriamente cercato di rideclinare i rapporti tra Stato, regioni ed enti locali superando non solo l'ottica di separazione/contrapposizione tra livelli di governo, ma anche quella di cooperazione/collaborazione, a favore di un approccio di autentica integrazione [57]. Il perno di tale impostazione è stato individuato nei poli museali regionali, la cui istituzione dovrebbe favorire la creazione di "sistemi museali misti", costituiti da musei statali, di altre amministrazioni pubbliche e di privati, con il fine dimettere ordine e valorizzare anche le realtà museali preesistenti, come quelle costituite dai musei civici, del resto non prive di dispersioni e duplicazioni.

Del sistema museale nazionale sono infatti destinati a far parte oltre ai musei statali, anche, tramite apposite convenzioni stipulate con il direttore regionale Musei territorialmente competente, ogni altro museo di appartenenza pubblica o privata, ivi compresi i musei scientifici, i musei universitari e i musei demoetnoantropologici, che sia organizzato in coerenza con le disposizioni del capo, con il d.m. 10 maggio 2001, recante "*Atto di indirizzo sui criteri tecnico-scientifici e sugli standard di funzionamento e sviluppo dei musei*" con il d.m. 21 febbraio 2018, recante "*Adozione dei livelli minimi uniformi di qualità per i musei e i luoghi della cultura di appartenenza pubblica e attivazione del sistema museale nazionale*" e con il Codice etico dei musei dell'International Council of Museums (ICOM) (v. art. 7 d.m. 23 dicembre 2014).

Le ricadute di tale disciplina sui musei civici operano su più versanti. Il primo, è dato dal fatto che tutta una serie di disposizioni in punto di missione, organizzazione, finanza, controlli, forme di gestione assumono anche valore di norme di indirizzo anche perché vanno a precisare e completare le disposizioni di principio del Codice dei beni culturali. Sintomatico è l'art. 1 del d.m. 23 dicembre 2014 intitolato "*Definizione e missione del museo*" ai sensi del quale "il museo è una istituzione permanente, senza scopo di lucro, al servizio della società e del suo sviluppo. É aperto al pubblico e compie ricerche che riguardano le testimonianze materiali e immateriali dell'umanità e del suo ambiente; le acquisisce, le conserva, le comunica e le espone a fini di studio, educazione e diletto, promuovendone la conoscenza presso il pubblico e la comunità scientifica". Il secondo sta nel fatto che sia l'atto di indirizzo del 2001 sia il d.m. del 2018 portano ad una revisione complessiva dell'organizzazione, delle strutture, dei servizi dei musei. Basti pensare che l'atto di indirizzo disciplina status giuridico, assetto finanziario, strutture, personale, sicurezza, gestione delle collezioni, rapporti con il pubblico e relativi servizi, rapporti con il territorio e ognuno di questi ambiti è articolato in sottoambiti funzionali.

Da notare che tali oggetti tutti da regolare e implementare da parte dei singoli musei, riprendono in buona sostanza quelli presi in considerazione dal Codice deontologico dell'ICOM, con l'aggiunta però di "rapporti col territorio" (ambito VIII), che utilmente mette a fuoco e valorizza quella prerogativa specifica del sistema dei beni culturali italiano che ha nell'integrazione tra museo e territorio una caratterizzazione e un punto di forza. Il tutto è ulteriormente precisato e dettagliato dai livelli uniformi di qualità dettati dal d.m. 21 febbraio 2018, che prevedono *standards* minimi nonché obiettivi di miglioramento in punto di *status* giuridico, comprendendo in tale sintagma le regole attinenti alla missione dei musei ma anche all'assetto finanziario e contabile, principi di gestione e cura delle collezioni, ulteriori *standards* relativi ad accesso, sicurezza, tutela, organizzazione della collezione.

Da notare che, seppur dirette ai musei statali e quindi non riguardanti direttamente i musei di regioni ed enti locali e in genere i musei non statali, le direttive sopra ricordate costituiscono dei criteri tecnici di comune accettazione, una sorta cioè di regole dell'arte che pertanto si impongono sia per la natura delle cose, sia perché trovano titolo nella disposizione di principio di cui all'art. 114 Codice beni culturali [58]. Del resto criteri tecnico-scientifici, *standard* e livelli minimi di qualità sono richiamati dalla stessa legislazione regionale [59], al più con marginali adattamenti, proprio al fine di consentire l'inserimento dei museali locali nel contesto del sistema museale.

Nella sostanza, l'inserimento del sistema museale ragionale che è attuativo di quello statale (v. art. 7, co. 3, d.m. 23 dicembre 2014) e che a sua volta costituisce la razionalizzazione di esperienze maturate da tempo a livello regionale [60], da un lato, accerta la qualità del museo sotto tutti i vari ambiti e *standards* richiesti dalla normativa, dall'altro e soprattutto li inserisce in un sistema a rete, sì da dar luogo a collaborazioni sul piano finanziario ed organizzativo, ad economie di scala, e a fusioni o scissioni per ragioni di completezza e organicità delle collezioni o anche riunendo luoghi di cultura di diversa natura: ciò è appunto avvenuto per taluni luoghi di cultura di proprietà statale soprattutto perché collocati nello stesso edificio (così per la biblioteca Braidense con la Galleria di Brera e per la biblioteca Estense con la Galleria Estense).

In sostanza è in atto un ripensamento complessivo della strutturazione dei musei civici da un lato sotto il profilo organizzativo per effetto della spinta della legislazione statale sui musei ma anche del dettato dell'art. 115 del Codice beni culturali e dei principi sul partenariato pubblico-privato [61], a loro volta discendenti dal principio costituzionale di sussidiarietà orizzontale, e dall'altro sotto il profilo funzionale per la circostanza che la loro missione, radicata nella tradizione, rimane primariamente quella di conservare e valorizzare "dal basso" il collegamento tra collezioni e territorio.

6. Le ricadute sotto il profilo della gestione dei servizi museali.

Nello stesso tempo, la estrema variegatezza dei musei civici, per dimensione, natura e importanza delle collezioni, radicamento storico e territoriale, attrattività, specificità [62] impone, soluzioni modulate a seconda dei contesti, che tengano conto, in modo particolare, dei profili gestionali ed economici. In altri termini, la multiformità dei musei civici nel momento in cui si va a tener conto dei profili innovativi apportati dalla recente normativa richiede di necessità di dar luogo ad una mirata "differenziazione" anche sotto il profilo della gestione [63].

In proposito va ricordato che il Codice dei beni culturali prevede (v. art. 115) che l'attività di valorizzazione dei beni culturali avvenga in gestione diretta o indiretta. Da avvertire che la gestione in forma diretta, come del resto precisato anche in talune leggi regionali (v. ad esempio art. 14, l.r. Toscana n. 21/2010) e come invero ammesso dal T.U. enti locali (v. art. 113-*bis*, co. 3, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267) può esplicitarsi oltre che attraverso gli stessi uffici comunali anche per mezzo di associazioni, fondazioni o altri organismi, le cui finalità consistano nella prestazione di servizi culturali, sui quali l'amministrazione cui l'istituto o il luogo della cultura appartiene esercita un'influenza dominante.

Mentre la gestione in forma indiretta si svolge tramite concessione ad un soggetto esterno all'amministrazione cui l'istituto o luogo della cultura appartiene da disporsi sulla base di procedure competitive, concessione assistita da uno specifico contratto di servizio che deve in particolare precisare i livelli di erogazione dei servizi ed i poteri di indirizzo, vigilanza e controllo spettanti, in ogni caso, all'amministrazione "cui i beni pertengono".

Fermo restando che, come da più parti sostenuto, è auspicabile una nuova disciplina volta a superare l'attuale rigidità dei modelli concessori dei servizi e dell'attività di valorizzazione, sì da agevolare l'operato delle amministrazioni di cui i musei civici costituiscono un'articolazione, improntando il rapporto con i privati quantomeno a una maggiore elasticità [64], è da ritenere che nel caso delle realtà più strutturatelo *status* ottimale consista nel ricorrere al modello della fondazione di partecipazione [65]. L'utilizzo dello schema fondazionale, infatti, oltre a essere orientato verso l'attrazione di contributi dei privati, favorisce il bilanciamento tra la flessibilità del modulo organizzatorio e la *governance* variamente articolata, a sua volta basata comunque sul Comune come socio fondatore di riferimento e con il mantenimento della proprietà pubblica dei musei [66].

Diversa, invece, appare la situazione per i numerosi (e anzi, largamente maggioritari) musei delle realtà più piccole o isolate, in cui l'originaria e tradizionale "istituzionalizzazione" è consustanziale alla loro missione e del resto la ridotta dimensione consiglia la gestione in economia (v. art. 113-*bis*, co. 2, T.U. enti locali). Sicché, sotto il profilo gestionale v'è soprattutto il problema di come sostenere il servizio museale, anche in termini di reclutamento di personale con competenze amministrative e storico-artistiche [67], tanto più che l'art. 115, co. 2, Codice dei beni culturali prevede che la gestione diretta deve essere svolta attraverso strutture interne "dotate di adeguata autonomia organizzativa, scientifica, finanziaria e contabile". Anche per questo è dunque indispensabile incentivare gli accordi mirati con istituzioni pubbliche (incluse le università) e soggetti privati [68] nonché sviluppare le sinergie di rete attraverso l'inserimento nel sistema museale onde poter disporre di risorse umane qualificate come richiesto dal Codice.

Come pure - e soprattutto - v'è il problema del finanziamento. La stessa messa a regime del contenitore per adeguarlo in tutte le sue strutture agli *standards* minimi di sicurezza e di fruizione è oltremodo costosa. La visione dinamica del museo pone inoltre di andare ben oltre l'attività espositiva e di cura delle raccolte. È vero che la normativa più recente contiene disposizioni volte ad incrementare le risorse dei musei, attraverso la vendita dei prodotti collaterali, sponsorizzazioni, commercializzazione audiovisiva ed editoriale delle collezioni, concessioni a titolo temporaneo ed oneroso etc., nonché attraverso il c.d. *Art Bonus*. Resta però il fatto che non v'è da aspettarsi risultati eclatanti. Non solo: è prevedibile che tutto questo agevoli semmai i musei di grande richiamo, di talché la forte se non esclusiva "attrattività" di tali musei rischia di far declinare ancor di più i musei minori che pure costituiscono oltre che fattore di identità, luogo diffuso di fruizione e dunque di formazione culturale, ma anche di formazione di personale deputato a gestire il patrimonio culturale. Si è già rilevato come l'inserimento nel sistema museale possa contribuire ad economie di scala, all'acquisizione di regole organizzative maggiormente funzionali, a scambi di esperienze e dunque a fertilizzazioni reciproche ma, nello stesso tempo impone, adeguamenti costosi e impegnativi.

Sicché, da un lato, è auspicabile una legislazione di sostegno finanziario non a pioggia ma calibrata con criteri premiali sì da tener conto dei musei civici maggiormente identitari e culturalmente qualificati, e dall'altro una disciplina che consenta di adeguarsi ai criteri tecnico-scientifici-organizzativi in maniera graduale, così da potersi avvalere subito delle sinergie che la rete del sistema museale consente. Il che di rimando costituirà il presupposto per incentivare sia le forme di redditività che vanno dai servizi aggiuntivi alle mostre, dai prestiti alla biglietteria, dalla cessione dei diritti di riproduzione alla diffusione via web, e in genere, all'impiego delle tecnologie multimediali funzionali ad incrementare la fruizione e la attrattività, sia le forme di partenariato con i privati (sponsorizzazioni, mecenatismi, anche sotto la forma dell'adozione di dipinti, sculture ecc., "amici" dei musei).

Il che ancora una volta ci riporta al tema dell' "immateriale economico dei beni culturali", tema su cui non mancano visioni contrastanti e polemiche anche aspre (che si vuole sintetizzare nel sintagma "sfruttamento economico"), ma che in una visione che tenga conto sia delle esperienze riscontrate e maturate in altri ordinamenti, sia della stessa esperienza storica che ha visto sempre ampia partecipazione dei privati alla formazione e alla tutela del patrimonio culturale, sia infine delle cautele e dei controlli verso ogni forma di reddittività estraibile dai beni culturali da parte dell'amministrazione dei beni culturali che in ogni caso non possono mai mancare [69], costituisce una potenzialità da cui non si può prescindere [70].

Valga a tal proposito concludere con le parole della indagine conoscitiva della Commissione cultura, scienza e istruzione della Camera dei deputati "Negli anni ottanta è maturata anche in Italia la consapevolezza che il bene culturale, oltre alla naturale funzione di crescita civile e culturale, sia individuale che collettiva, tramite la ricerca, lo studio, la fruizione, può essere, anche al di là del mercato dell'arte, un bene economico, ha un mercato, è suscettibile di investimenti produttivi, crea occasioni di occupazione e di sviluppo, è correlato sempre più ad un settore trainante e strategico dell'economia quale il terziario avanzato" [71].

Note

[1] Così A. Emiliani, *Dal museo al territorio*, Bologna, 1974, pag. 127 e A. Chastel, *L'Italia museo dei musei*, in *I musei*, (a cura di) A. Emiliani, Milano, 1980, pag. 11 ss. I passaggi dei due lavori, storicamente rilevanti, sono stati recentemente ripresi da P. Forte, *I nuovi musei statali: un primo passo nella giusta direzione*, in *Aedon*, 2015, 1.

[2] Ci si riferisce, ovviamente, a J.H. Merryman, *Two ways of thinking about cultural property*, in *The American Journal of International Law*, 1986, pag. 831 ss.

[3] Questo fondamentalmente per via dell'impatto della globalizzazione che, anche nel campo dei beni culturali e della loro circolazione, ha moltiplicate le relazioni tra attori e interessi, tanto pubblici che privati. Cfr, tra i molti, F. Francioni, *The Human Dimension of International Cultural Heritage Law: An Introduction*, in *The European Journal of International Law*, 2011, pag. 9 ss. e L. Casini, *La globalizzazione giuridica dei beni culturali*, in *Aedon,* 2012, 3.

[4] Come si può avere contezza leggendo i vari contributi in *I musei. Discipline, gestioni, prospettive*, (a cura di) G. Cerrina Feroni e G. Morbidelli, Torino, 2010.

[5] Quelli che seguono sono tratti dal più aggiornato report dell'Istat, *L'Italia dei musei*, 2018. Sul punto si può anche vedere il report dell'Internation Council of Museums (Icom), basato sulle rilevazioni dell'Istat, *I Musei civici italiani. Dinamiche quantitative ed evoluzione della missione e dei servizi,* 2015.

[6] Per l'esattezza, i musei italiani sono 4908 e i comuni nei quali sono presenti musei sono 2.311.

[7] Una struttura a carattere museale è rinvenibile ogni 50 chilometri, per una media di una ogni 6 mila abitanti.

[8] Per un totale di 3822 musei, gallerie e collezioni di raccolte; 630 monumenti e complessi monumentali; 327 aree e parchi archeologici e 69 strutture eco-museali.

[9] Rispettivamente con 553, 454, 433, 411, 357 e 304 strutture.

[10] Le dieci città con il maggior numero di testimonianze di ricchezza storico-culturale, architettonica e archeologica sono Roma (121), Firenze (69), Torino (49), Milano (47), Bologna (46), Trieste (41), Genova (40), Napoli (38), Venezia (37) e Siena (34).

[11] Basti dire che il 16,1% delle strutture museali è presente in comuni con meno di 2 mila abitanti, alcuni dei quali arrivano a contare sino a 5-6 strutture, mentre il 30% è localizzato in comuni da 2 mila a 10 mila abitanti. Da avvertire che dal 1979 al 2015 i dati segnalano che il numero dei musei locali è quadruplicato arrivando a circa 600.

[12] V. per maggiori dettagli A.L. Tarasco, *Diritto e gestione del patrimonio culturale,* Roma-Bari, 2019, pag. 197 ss.

[13] Sul tema, M. Montella, *Musei e beni culturali. Verso un modello di governance*, Electa, 2003-2005.

[14] Da qui anche la centralità, da tempo segnalata, del rapporto tra patrimonio culturale e autonomie territoriali. Si rinvia, tra i vari, già, G. Morbidelli*, L'azione regionale e locale per i beni culturali in Italia*, in *Le Regioni*, 1987, pag. 942 ss. e C. Barbati, *Decentramento e beni culturali tra tutela e valorizzazione*, in *Ist. federalismo*, 1997, pag. 388 ss. mentre, più di recente, G. Sciullo, *Autonomia differenziata e beni culturali*, in *Aedon*, 2008, 1. Da notare tuttavia che la relazione tra il territorio e il museo locale è accentuata anche dal fatto che, nel 90% dei casi, la struttura che ospita il museo è un edificio storico dotato di particolare carattere identitario.

[15] Si sta facendo chiaramente riferimento alla c.d. riforma Franceschini che ha trovato attuazione, quanto alla disciplina dei musei, principalmente con il d.p.c.m. 29 agosto 2014 e con il successivo d.p.c.m. 23 dicembre 2014. Sui contenuti di tali regolamenti ci si soffermerà di seguito, potendosi qui rimandare, per un primo inquadramento, oltreché al citato lavoro di Forte a L. Casini, *Il "nuovo" statuto giuridico dei musei italiani*, in *Aedon*, 2014, 3.

[16] Su cui si possono leggere, da ultimo, le riflessioni negli scritti raccolti in *Patrimonio culturale e soggetti privati*, (a cura di) A. Moliterni, Napoli, 2019, e in *La valorizzazione dei beni culturali tra pubblico e privato: studio dei modelli di gestione integrata,* Milano, 2005, (a cura di) P. Bilancia, ma v. altresì i saggi, raffinati e propositivi, di G. Severini, *Il patrimonio culturale e il concorso dei privati alla sua valorizzazione,* in *Riv. giur. ed.*, 2015, pag. 322 ss. e di M. Cammelli, *Pubblico e privato nei beni culturali: condizioni di partenza e punti di arrivo,* in *Aedon*, 2007, 2.

[17] Non vi sono scritti recenti che considerano direttamente la dimensione giuridica dei musei civici o locali mentre piuttosto ricca è la letteratura di carattere storico, all'interno della quale si può rimandare ad A. Negri, M. Negri, R. Pavoni, *Il museo cittadino: formazione, gestione strutture*, Urbino, 1993.

[18] Su cui è tra l'altro fiorita una interessante letteratura anche economico-manageriale. Cfr, tra i numerosi, e a titolo esemplificativo, N. Kotler, P. Koker, *Marketing dei musei*, Torino, 2004 e P. Dubini, F. Montanari, A. Cirrincione, *Management delle aziende culturali*, Milano, Egea, 2017.

[19] Sulla creazione dell'assetto giuridico del Regno d'Italia, specie sotto il profilo del rapporto con i territori locali, si può richiamare P. Aimo, *Stato e poteri locali in Italia*, Roma, 1997. Sul patrimonio culturale è da evidenziare comunque che, negli Stati pre-unitari, non esisteva neppure la nozione di "bene artistico", anche se non mancavano discipline avanzate di tutela come quella dell'editto 7 aprile 1820 emesso dal Cardinale Bartolomeo Pacca (in esecuzione del Chirografo 1^ ottobre 1802 di Pio VII Chiaramonti): v. in proposito A. Emiliani, *Leggi, bandi e provvedimenti per la tutela dei beni artistici e culturali negli antichi Stati italiani 1571-1860,* Firenze, 2015.

[20] Tale legge non sortì gli esiti sperati, nonostante la lunga gestazione, tanto che venne completamente riformulata con la legge n. 364/1909 (c.d. "legge Rosadi").

[21] Sul tema, M. Bencivenni, R. Dalla Negra, P. Grifoni*, Monumenti e istituzioni, La nascita del servizio di tutela dei monumenti in Italia 1860 - 1880*, Firenze, 1987.

[22] Il documento si può leggere in A. Gioli, *Monumenti e oggetti d'arte nel Regno d'Italia. Il patrimonio artistico degli enti soppressi tra riuso, tutela e dispersione. Inventario dei "Beni delle corporazioni religiose" 1860-1890*, Roma, 1997, pag. 274 e 275.

[23] Cfr. Avvertenze sull'esecuzione dell'art. 24 della legge 7 luglio 1866 del ministero della Pubblica istruzione, la quale dispose anche che "[d]*ovrà infine il Ministero della pubblica Istruzione provvedere perché, col mezzo di apposite ispezioni, venga assicurata l'osservanza degli obblighi assunti dalla Provincia o dal Comune a cui favore fu dichiarata la devoluzione*".

[24] Era tuttavia necessario, per il rilascio delle opere da parte dello Stato all'ente locale, che quest'ultimo avesse una disponibilità finanziaria di 200 lire per approntare spazi, suppellettili e personale museale.

[25] A giustificare la tassa vi fu, in particolare, l'idea che il museo, nello Stato borghese, fosse un luogo d'elezione delle classi più agiate (borghesia e aristocrazia), le quali era più che giustificabile che potessero sopportare un costo per accedervi.

[26] Tra esse erano solitamente presenti anche un direttore con formazione storico artistico, un assistente del direttore e un custode.

[27] V. sul punto, diffusamente, A Gioli, *op. ult. cit.*, *passim*; A. Emiliani*, Il museo alla sua terza età. Dal territorio al museo*, Bologna, 1985, *passim*.

[28] L'importanza di mettere ordine nel patrimonio artistico nazionale, anche per valorizzare beni altrimenti destinati, specie se collocati in piccoli centri, a essere dimenticati fu del resto colta immediatamente, come dimostra la lettura di S. Ricci, *Appunti intorno alla storia dei Musei italiani*, Firenze, 1894, pag. 3 ss.

[29] Cfr., L. Solima, *L'impatto economico dei musei: l'esperienza del Guggenheim Museum di Bilbao*, in *Econ. Cult.*, 1999, 2, pag. 201 ss.

[30] Su cui F. Merusi, *La disciplina giuridica dei musei nella Costituzione tra Stato e regioni*, in *I musei*, cit., pag. 27 ss.

[31] L'incompatibilità veniva individuata, da parte della dottrina, nella previsione della tutela, quale funzione esclusiva statale, rispetto all'art. 9 Cost. che assegnava ed assegna la medesima alla Repubblica, in tutte le sue articolazioni. Cfr. F. Merusi, *op. ult. cit*., 27 ss. nonché, ampiamente, anche per la ricostruzione del dibattito relativo alla riforma del Titolo V, con riferimento alla materia dei beni culturali, D. Mone*, Il sistema delle fonti dei beni culturali tra giurisprudenza e prospettive di riforma costituzionale con particolare riferimento alla disciplina dei musei*, in *Costituzionalismo*, 2016, pag. 59 ss.

[32] Cfr. C. Bertolini, *I musei nel nuovo quadro costituzionale: gli obiettivi comuni dei musei pubblici e privati e lo sviluppo dei sistemi museali nella normativa regionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2008, 2.

[33] Come chiarito dalla Corte Costituzionale, prima nella sentenza n. 204 del 6 luglio 2004 e poi nella sentenza n. 140 del 9 luglio 2015, tutela e valorizzazione sono "materie-attività", nelle quali, a differenza che nelle materie-oggetto, "la coesistenza di competenze normative rappresenta la generalità dei casi". Da qui, peraltro, deriva la conclusione della Consulta per la quale, nell'esercizio di funzioni amministrative di tutela da parte di autorità statali, nel caso di legge dello Stato incidente su materie a legislazione concorrente, è sempre necessaria la previa intesa con la regione interessata. Cfr. L. Casini, *Valorizzazione e gestione*, in *Diritto del patrimonio culturale*, (a cura di) C. Barbati, M. Cammelli, L. Casini, G. Piperata, Bologna, 2020 (2^ ed.), pag. 195 ss., 147 ss. Sul rapporto tra tutela e valorizzazione, a partire dalla citata giurisprudenza costituzionale, si vedano anche, tra i numerosissimi, F.S. Marini, *La tutela e la valorizzazione dei beni culturali come materie-attività nella più recente giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2004, pag. 197 ss. e B. Zanardi, *La mancata tutela del patrimonio culturale in Italia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2011, 197 ss.

[34] Cfr., segnatamente sul rapporto tra governo locale e musei, A. Garlandini, *L'intervento delle regioni a favore dei musei: uno scenario in profondo cambiamento*, in *Aedon*, 2006, 2.

[35] Si veda in particolare il comma 4, là dove disciplina gli accordi tra Stato, regioni ed enti locali per definire strategie ed obiettivi comuni di valorizzazione, nonché' per elaborare i conseguenti piani strategici di sviluppo culturale e i programmi, relativamente ai beni culturali di pertinenza pubblica: v. sul punto, G. Severini, *Art. 112*, in *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, (a cura di) M.A. Sandulli, Milano, 2012, *ad vocem*.

[36] Sui problemi aperti, in quella stagione di pulsioni regionaliste, da tale normativa, su tutti, M. Cammelli, *Il decentramento difficile*, in *Aedon*, 1998, 1.

[37] V. A. Predieri, *Commento all'art. 47 d.p.r. 24.7.1977, n. 616,* in *I nuovi poteri degli enti locali*, (a cura di) A. Barbera e F. Bassanini, Bologna, 1978, pag. 304 ss.

[38] È comunque da segnalare il vitalismo dimostrato, sin dagli anni Novanta del secolo scorso, dalle realtà locali, manifestatosi soprattutto attraverso la creazioni di reti aggregative tra realtà museali minori, in grado di attrarre, oltreché pubblico, anche finanziamenti, un un'ottica non solo di migliore gestione amministrativa, ma anche di valorizzazione del patrimonio culturale locale. Sul punto, ripercorrendo alcuni degli esperimenti di maggiore interesse, D. La Monica, *Assetti della tutela: centro, periferie, musei e soprintendenze*, in *Riv. trim. sc. amm.*, 2016, pag. 14 ss.

[39] Cfr., per una ricostruzioni sino alle riforme degli anni duemila, M. Ainis, *Lo statuto giuridico dei musei*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1998, pag. 393 ss. Di recente, tra i numerosi e rimandando anche alla letteratura citata più avanti, v. M.C. Pangallozzi, *L'istituzione museale: effetti e prospettive di una conquistata autonomia*, in *Aedon*, 2019, 1.

[40] Art. 1, legge n. 1080/1960.

[41] Art. 2, legge n. 1080/1960.

[42] Cfr., anche con riferimento a un'altra categoria di musei non statali, cioè quelli ecclesiastici, A. Denuzzo, *L'ingresso dei musei ecclesiastici nel novero dei beni culturali: alcune riflessioni nella prospettiva del diritto costituzionale*, in *Stato, chiese e pluralismo confessionale*, 2013, 2.

[43] Tesi storicamente sostenuta, seppure con sfumature diverse da M. Cantucci, *La tutela giuridica delle cose d'interesse storico o artistico*, Padova 1953, *passim*, R. Juso, *Pinacoteca e museo*, in *Nov.ss.mo dig. it*., XIII; Torino 1966, *ad vocem* e G. Santaniello, *Gallerie, pinacoteche e musei*, in *Enc. dir*., XVIII, Milano 1969, *ad vocem*.

[44] Non vi è qui spazio per trattare il tema, ma non si può comunque non segnalare che, come osservato attentamente dalla dottrina civilistica, sussiste una difficoltà piuttosto evidente a far rientrare i beni culturali all'interno del modello dominicale, stante soprattutto il fatto che l'essenza di esso, cioè la coincidenza nello stesso soggetto dell'interesse e dei poteri, è messa in tensione, nel caso dei beni culturali, per la presenza di interessi molteplici e non sempre tra loro allineati. A riguardo, si può rimandare alle notazioni di A. Gentili, *Quale modello per i beni culturali?*, in *Principi, regole, interpretazione. Contratti e obbligazioni, famiglie e successioni. Scritti in onore di Giovanni Furgiuele*, (a cura di) G. Conte e S. Landini, Mantova, 2017, pag. 225 ss.

[45] Così, G. Severini, *Musei pubblici e musei privati: un genere due specie*, in *Aedon*, 2003, 2.

[46] G. Severini, *op. loc. ult. cit*.

[47] A riguardo, ancora attuali sono le riflessioni presenti nei contributi raccolti nel numero speciale del 2006 di *Aedon*, *Autonomie territoriali e beni culturali dopo il Codice dei beni culturali e del paesaggio,* curato da M. Cammelli, nonché quelle di G. Pastori, *Tutela e valorizzazione dei beni culturali in Italia: situazione in atto e tendenze*, in *Aedon*, 2004, 3.

[48] Di ciò si può avere contezza dalla lettura dei regolamenti adottati sulla base del d.m. 10 maggio 2001 (c.d. "*Atto di indirizzo sui criteri tecnico-scientifici e sugli standard di funzionamento e sviluppo dei musei*", emanato *ex* art. 150, comma 6, del d.lgs. n. 112 del 1998). Va peraltro segnalato che, in una prima fase di gestione dell'emergenza causata dalla diffusione della pandemia da Covid-19, proprio la circostanza che la maggior parte dei musei locali non è dotata di personalità giuridica ha fatto sì che questi non fossero ricompresi tra i destinatari delle misure di supporto economico. A tale stortura si è rimediato con il d.m. 13 novembre 2020, n. 517 recante "*Ulteriore riparto di quota parte del Fondo emergenze imprese e istituzioni culturali di cui all'art. 183, comma 2, del decreto-legge n. 34 del 2020, destinata al sostegno dei musei e dei luoghi della cultura non statali*".

[49] Così M. Ainis, *Lo statuto giuridico dei musei*, cit., pag. 407. Più dinamico, in realtà, era apparso lo scenario a livello locale, posto che, come già detto, a partire dagli anni Settanta, e poi con più continuità negli anni Novanta, diverse regioni hanno iniziato a legiferare anche sulla materia dei musei, creando i primi esperimenti di "sistemi museali" (si pensi, per esempio, al caso della legge n. 39 del 1975 della regione Umbria o alla legge n. 76 del 1975 della regione Lazio). Sul tema, D. La Monica, *La politica delle regioni italiane in materia di musei e sistemi museali*, in *Rivista dell'Istituto Nazionale d'Archeologia e Storia dell'Arte*, 2006, pag. 305 ss.

[50] Il termine era invece presente nel regolamento per l'esecuzione della legge 20 giugno 1939, n. 364: v. art. 5 r.d. 30 gennaio 1913, n. 36, ove si faceva riferimento alle "cose contenute nei musei e nelle gallerie governative"; da notare che il termine museo era impiegato anche nel regolamento per l'esecuzione della legge 1° giugno 1939, n. 1089 (poi mai pubblicato).

[51] Così M. Renna, *I beni museali (privati ed ecclesiastici) nel Codice dei beni culturali e del paesaggio*, in *Aedon*, 2005, 1.

[52] Significativamente, superando l'approccio che vedeva centrale il collegamento funzionale tra museo e beni culturali, in termini di sola protezione e conservazione, il decreto, al medesimo articolo, prevede anche che "i musei sono dotati di un proprio statuto e possono sottoscrivere, anche per fini di didattica, convenzioni con enti pubblici e istituti di studio e ricerca". Sulla rilevanza di tale innovazione si è soffermata, C. Barbati, *Patrimonio culturale, ricerca e formazione superiore: rapporti da costruire*, in *Aedon*, 2019, 3.

[53] Cfr. M.C. Pangallozzi, *L'istituzione museale: effetti e prospettive di una conquistata autonomia*, cit.

[54] Come ricorda L. Casini, *Il "nuovo" statuto giuridico dei musei italian*, cit.

[55] In particolare, la riforma ha previsto quattro tipi di musei: il "museo ufficio"; il "museo ufficio dirigenziale dotato di autonomia speciale", il "polo museale regionale", il "museo fondazione". È stato giustamente rilevato che la novità più significativa è stata rappresentata dall'istituzione dei musei con autonomia speciale, su cui, tra i vari, M. Giusti, *I musei autonomi: il caso delle Gallerie Nazionali di Arte Antica*, in *Aedon*, 2018, 1.

[56] Di particolare rilievo è la creazione della direzione generale Musei e dei poli museali regionali presso il ministero dei Beni culturali e del Turismo, chiamata a curare le collezioni dei musei e dei luoghi della cultura statali, con riferimento alle politiche di acquisizione, prestito, catalogazione, fruizione e valorizzazione; sovraintende al sistema museale nazionale, nonché a coordinare i poli museali regionali e a svolgere funzioni e compiti di valorizzazione del patrimonio culturale con riguardo a tutti gli istituti e luoghi della cultura che siano di pertinenza dello Stato o costituiti dallo Stato (art. 20, d.p.c.m. n. 171/2014).

[57] Lo evidenzia D. Jalla, *La riforma dei musei statali*, in *Giornale delle fondazioni*, 2015.

[58] Art. 114 "*Livello di qualità della valorizzazione*" - "*1. Il Ministero, le regioni e gli altri enti pubblici territoriali, anche con il concorso delle università, fissano i livelli minimi uniformi di qualità delle attività di valorizzazione su beni di pertinenza pubblica e ne curano l'aggiornamento periodico. 2. I livelli di cui al comma 1 sono adottati con decreto del Ministro previa intesa in sede di Conferenza unificata. 3. I soggetti che, ai sensi dell'art. 115, hanno la gestione delle attività di valorizzazione sono tenuti ad assicurare il rispetto dei livelli adottati*".

[59] V. ad esempio, art. 20 e 21, l.r. Toscana 25 febbraio 2010, n. 21 e successive modificazioni ("*T.U. delle disposizioni in materia di beni, istituti e attività culturali*"); art. 23, l.r. Veneto 16 maggio 2019, n. 17 ("*Legge per la cultura*"); art. 18, l.r. Lazio 15 novembre 2019, n. 24 ("*Disposizioni in materia di servizi culturali regionali e di valorizzazione culturale*"); art. 10 e 14, l.r. Emilia-Romagna 24 marzo 2000, n. 18 come modificata con l.r. 22 ottobre 2018, n. 14 e l.r. 27 dicembre 2018, n. 24 ("*Norme in materia di biblioteche, archivi storici, musei e beni culturali*").

[60] Cfr. S. Bagdadli, *Le reti di musei. L'organizzazione a rete per i beni culturali in Italia e all'estero,* Milano, 2001.

[61] Interessante è notare che formule "elastiche", di sostegno pubblico-privato alle realtà museali locali, sono presenti in pressoché tutti gli ordinamenti. A riguardo, F. Caporale, *Il rapporto pubblico-privato nel settore dei beni culturali*, in *Patrimonio culturale e soggetti privati*, cit., pag. 383 ss. V. altresì il già ricordato saggio di G. Severini, *Il patrimonio culturale e il concorso dei privati alla sua valorizzazione,* cit.

[62] A tal fine due esempi (toscani) per tutti. Primo quello del museo etrusco di Cortona, ove convivono nello stesso palazzo di proprietà comunale le collezioni di proprietà comunale, quelle dell'Accademia etrusca, antica istituzione culturale cortonense, proprietaria di un compendio di reperti archeologici, e infine i reperti archeologici ritrovati nei tempi più recenti nel territorio cortonense affidati in uso all'amministrazione comunale dal Mibact (ora ministero per la Cultura). Secondo, quello del museo Marino Marini di Pistoia che ha sede in un edificio comunale, ed è gestito dalla Fondazione (privata) Marino Marini la quale, oltre a raccogliere opere del Maestro di proprietà della Fondazione stessa, raccoglie e cura anche opere di Marino Marini di proprietà comunale: è quindi un museo comunale in coabitazione a gestione indiretta.

[63] In questo senso, M. Cammelli, *Il diritto del patrimonio culturale: un'introduzione*, in *Diritto del patrimonio culturale*, cit., pag. 27 ss.

[64] Ciò risulterebbe opportuno soprattutto davanti a musei la cui fruizione pubblica è attualmente limitata e per i quali, come osservato di recente da A. Moliterni, *Conclusioni*, in *Patrimonio culturale e soggetti privati*, cit., pag. 440, sarebbe ipotizzabile, al di fuori del disposto dell'art. 115 del Codice dei beni culturali, prevedere una "disciplina minima" in linea con i principi di cui all'art. 4 del Codice dei contratti pubblici, caratterizzata da forme semplificate di pubblicità e di trasparenza sia per la costituzione che per la gestione del rapporto concessorio. Sul tema della valorizzazione e del rapporto pubblico privato, si veda anche, oltre ai lavori già citati, L. Casini, *Ereditare il futuro. Dilemmi sul patrimonio culturale*, Bologna, 2016, pag. 115 ss.

[65] Sull'utilizzo dello schema fondazionale i materia di patrimonio culturale si rinvia a G. Morbidelli, *Le fondazioni per la gestione dei beni culturali*, in *Fondazioni e attività amministrativa*, (a cura di) S. Raimondi e R. Ursi, Torino, 2006, pag. 91 ss.

[66] Come dimostra, su tutti, l'esperienza di successo della Fondazione musei civici di Venezia, costituita come una fondazione di partecipazione, con socio unico il Comune di Venezia, aperta alla contribuzione dei soggetti privati.

[67] Si pensi, solo per fare un esempio, alle difficoltà che scontano i comuni più piccoli non solo nel reperire nel proprio bilancio le risorse per la tutela delle collezioni, ma anche nel formare, tra gli organi dei musei, i comitati di direzione o scientifici, in massima parte con personale proprio.

[68] Ambizione, quest'ultima, non nuova ma ancora da esplorare realmente, come rimarcato da C. Barbati, *Patrimonio culturale, ricerca e formazione superiore: rapporti da costruire*, cit. nonché, oltre ai vari già citati, da D. Messineo, R. Occhilupo, *La gestione di musei e parchi archeologici e il coinvolgimento dei privati nel settore culturale: l'Italia nel confronto con la Francia, la Germania e la Spagna*, in *Aedon,* 2014, 3.

[69] Sintomatiche del resto sono nel Codice dei beni culturali le previsioni di cui agli artt. 48, relative ai prestiti, 49 relative a cartelli, manifesti, ponteggi, 120 in punto di sponsorizzazioni.

[70] In proposito si rinvia al volume a cura di G. Morbidelli e A. Bartolini, *L'immateriale economico nei beni culturali,* Torino, 2016 e in particolare ai saggi *ivi* inseriti di G. Severini, *L'immateriale economico nei beni culturali,* pag. 9 ss.; M. Cammelli, *Immateriale economico e profilo pubblico del bene culturale,* pag. 75 ss.; S. Fantini, *Strumenti amministrativistici di tutela e valorizzazione dell'immateriale economico nei beni culturali,* pag. 109 ss.; G. Pellicciari, *La digitalizzazione della cultura tra interessi pubblici e privati. Il valore immateriale dei beni culturali,* pag. 185 ss.; v. altresì, per un'ampia analisi anche comparatistica e corredata di dati e proposte, lo studio di A.L. Tarasco, *Diritto e gestione del patrimonio culturale*, cit., che con riguardo precipuo ai musei statali mette in rassegna, dopo una analisi critica della situazione attuale tecniche di ottimizzazione della gestione del patrimonio culturale e connessi modelli giuridici di gestione e controllo.

[71] V. *I beni culturali in Italia. Indagine conoscitiva della Commissione cultura, scienza e istruzione (dicembre 1988-dicembre 1991) e documentazione allegata,* I, Roma, 1992, pag. 359 ss.

copyright 2021 by Società editrice il Mulino
Licenza d'uso

inizio pagina