Il Mulino - Rivisteweb

Giuseppe Manfredi

La "Fondazione La Grande Brera", il partenariato e la panacea di tutti i mali

(doi: 10.7390/78024)

Aedon (ISSN 1127-1345)
Fascicolo 2, maggio-agosto 2014

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 2, 2014, Issn 1127-1345

La valorizzazione del patrimonio culturale: modelli organizzativi e strumenti

La "Fondazione La Grande Brera", il partenariato e la panacea di tutti i mali

di *Giuseppe Manfredi*

Sommario: 1. L'art. 8 del d.l. n. 83/2012. - 2. La disciplina delle fondazioni culturali. - 3. Le difficoltà del partenariato pubblico/privato. - 4. Fondazioni e partenariato.

The Foundation "La Grande Brera", the Partnership and the Panacea of All Ills
The article is inspired by the event of incorporation of "Grande Brera" Foundation and examines the current regulatory framework on the public-private foundations for the promotion of cultural heritages, and the difficulties in the use of this instrument .

Keywords: Brera; Public-private Foundations; Cultural Heritage.

1. L'art. 8 del d.l. n. 83/2012

Anche se la vicenda della "Fondazione La Grande Brera" ormai è ampiamente nota [1], è comunque opportuno dedicarle ancora qualche cenno, soprattutto perché sotto il profilo giuridico può fungere da spunto per svolgere alcune considerazioni sulle tendenze normative in tema di fondazioni per la valorizzazione dei beni culturali [2].

L'art. 8 del d.l. n. 83 del 2012 (il c.d. decreto "Sviluppo", o "Crescita"), convertito nella legge n. 134 del 2012, ha previsto la costituzione "nell'anno 2013" da parte del Ministro per i beni e le attività culturali della "fondazione di diritto privato denominata "Fondazione La Grande Brera", con sede in Milano, finalizzata al miglioramento della valorizzazione dell'Istituto, nonché alla gestione secondo criteri di efficienza economica".

Degli altri contenuti di questa disposizione, per quanto qui interessa va rappresentato in primo luogo che vi si prevede che la fondazione viene costituita "ai sensi del regolamento di cui al decreto ministeriale 27 novembre 2001, n. 491, e del codice civile", con conferimento in uso della collezione della Pinacoteca di Brera e dell'immobile che la ospita.

In secondo luogo, che alla fondazione costituenda, oltre al ministero (che assume il ruolo di fondatore), possono partecipare anche "gli enti territoriali nel cui ambito la Fondazione ha sede, che assumano l'impegno di contribuire stabilmente al fondo di gestione in misura non inferiore al ministero" (i quali assumono il ruolo di promotori), nonché, con il consenso di fondatore e promotori, "altri soggetti, pubblici e privati, i quali contribuiscano ad incrementare il fondo di dotazione e il fondo di gestione della Fondazione nella misura e secondo le modalità stabilite dallo statuto", e che lo statuto dell'ente deve prevedere la vigilanza del ministero "sul conseguimento di livelli adeguati di pubblica fruizione delle opere d'arte e delle raccolte in uso o nella titolarità della Fondazione".

Il finanziamento dell'ente viene poi assicurato mediante "un apposito fondo di gestione", in cui il ministero deve versare annualmente un importo di due milioni di euro, e viene espressamente previsto che "la gestione finanziaria della Fondazione è soggetta al controllo della Corte dei conti".

Va poi segnalato che, nonostante il 2013 sia ormai trascorso, nel momento in cui si stanno scrivendo queste note la costituzione della fondazione sembra tutt'altro che imminente: e ciò perché - stando alla stampa quotidiana - il ministero stenta a trovare privati che siano disposti a versare le ingenti somme necessarie per completare la risistemazione e l'ampliamento della Pinacoteca delle quali si parla da oltre quarant'anni, sin dai tempi del soprintendente Russoli [3].

2. La disciplina delle fondazioni culturali

Questa vicenda in primo luogo può essere letta come una conferma della generale applicabilità dello strumento delle fondazioni nella gestione della valorizzazione dei beni culturali.

Com'è ampiamente noto, l'impiego delle fondazioni "per la gestione dei servizi relativi ai beni culturali di interesse nazionale" era stato espressamente previsto per la prima volta nell'art. 10 del decreto legislativo n. 368 del 1998, istitutivo del ministero per i Beni e le Attività culturali [4].

In attuazione di questa disposizione le fondazioni culturali avevano ricevuto una disciplina generale nel decreto Mibac 27 novembre 2001, n. 491 [5].

Questo decreto in sostanza ha configurato gli enti in parola come fondazioni di partecipazione connotate da una assoluta preponderanza del ministero, che si esplica in penetranti poteri di vigilanza, quali il potere di approvazione delle modifiche statutarie, l'adozione di atti di indirizzo generale, lo svolgimento di ispezioni, *et cetera,* i quali possono condurre anche alla sospensione o allo scioglimento degli organi della fondazione e al suo commissariamento.

E' dunque per tale ragione che le fondazioni *ex* d.m. n. 491 del 2001 in concreto possono senz'altro considerarsi (per riprendere il titolo di un articolo che su questa *Rivista* era stato dedicato al complesso degli strumenti di esternalizzazione previsti dall'art. 10 del d.lg. n. 368) come un'espressione del *ministero fuori dal ministero* [6], dato che il loro funzionamento finisce per essere condizionato pesantemente dalle scelte ministeriali.

E dato che, per solito, il *nomen iuris* non vincola l'interprete, giocoforza la dottrina per lo più ritiene che qui ci si trovi di fronte a veri e propri enti pubblici, nonostante che l'art. 1 del decreto n. 491 si apra affermando che "Il Ministero per i beni e le attività culturali ... può costituire fondazioni aventi *personalità giuridica di diritto privato* ovvero parteciparvi" [7].

Le fondazioni erano poi state previste come strumento di gestione indiretta della valorizzazione nel testo originario dell'art. 115 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, ove appunto si prevedeva che la gestione potesse avvenire anche tramite "affidamento diretto a istituzioni, fondazioni, associazioni, consorzi, società di capitali o altri soggetti, costituiti o partecipati, in misura prevalente, dall'amministrazione pubblica cui i beni pertengono".

E dopo la costituzione della Fondazione del Museo Egizio di Torino le fondazioni c.d. miste secondo molti erano destinate a fungere da strumento principe per realizzare forme di collaborazione, o, se si preferisce, di partenariato pubblico/privato nel settore della valorizzazione [8].

La possibilità di affidamenti diretti della valorizzazione alle fondazioni miste pubblico/privato è però sembrata venire meno quando il d.lg. n. 156 del 2006 ha riscritto l'art. 115 prevedendo come unica forma di gestione indiretta la concessione a terzi [9].

Pareva che tramite la nuova formula il legislatore avesse voluto attuare i principi comunitari di concorrenzialità e di concorsualità in modo estremamente rigoroso (anzi, sin troppo rigoroso [10]), e dunque che le fondazioni miste risultassero ammissibili solo nell'ambito, abbastanza angusto, previsto dall'art. 112 del Codice, della elaborazione e dello sviluppo dei piani strategici di sviluppo culturale, e per di più solo se partecipate da "persone giuridiche private senza fine di lucro" [11].

Di conseguenza parte della dottrina ha revocato in dubbio anche la vigenza del decreto n. 491 del 2001, ritenendo che esso sarebbe stato implicitamente abrogato per effetto delle modifiche recate all'art. 115 [12].

Ma dopo che negli ultimi anni la giurisprudenza comunitaria ha chiarito che la gestione dei servizi mediante organismi misti è possibile quando il *partner* privato viene scelto tramite una procedura di gara, attenta dottrina ha segnalato che, in forza della *primauté* del diritto comunitario, la mancata menzione delle fondazioni miste nel testo del Codice dei beni culturali non può considerarsi ostativa a che esse vengano impiegate anche come strumento di gestione indiretta della valorizzazione alternativo alla concessione [13].

Ma in ogni caso non va dimenticato che anche il silenzio del testo originario dell'art. 23-*bis* del d.l. n. 112/2008 sul partenariato istituzionalizzato è stato interpretato dalla Corte costituzionale nel senso dell'ammissibilità di strumenti siffatti, osservando che "... la normativa comunitaria consente l'affidamento diretto del servizio (cioè senza una gara ad evidenza pubblica per la scelta dell'affidatario) alle società miste nelle quali si sia svolta una gara ad evidenza pubblica per la scelta del socio privato e richiede sostanzialmente che tale socio sia un socio "industriale" e non meramente "finanziario" (in tal senso, in particolare, il Libro verde della Commissione del 30 aprile 2004), senza espressamente richiedere alcun limite, minimo o massimo, della partecipazione del socio privato. Il testo originario dell'art. 23-*bis* del d.l. n. 112 del 2008 non prevede una disciplina specifica per tale tipo di affidamento e dà per scontato che la suddetta modalità di scelta del socio rientri nella regola comunitaria dell'affidamento mediante gara ad evidenza pubblica, restando irrilevante che tale gara abbia ad oggetto la scelta del socio privato invece dell'affidatario" [14].

A questa stregua anche il silenzio dell'art. 115 del Codice può dunque essere letto nel senso della ammissibilità della gestione tramite partenariati, e quindi, per quanto qui interessa, anche tramite le fondazioni miste.

Il che trova appunto una conferma nel richiamo fatto nell'art. 8 del d.l. n. 83 al decreto n. 491/2001: richiamo che

presuppone la persistente vigenza di questo regolamento, e la persistente generale ammissibilità della gestione tramite fondazioni [15].

3. Le difficoltà del partenariato pubblico/privato

Questa vicenda al contempo fa però sorgere dei dubbi sulla efficacia delle fondazioni come strumenti di valorizzazione.

Si sa che negli ultimi anni il partenariato pubblico/privato nelle sue varie forme spesso è stato visto come una sorta di *brave new world* della realizzazione degli interventi pubblici [16].

Il che pare dovuto in primo luogo alla consonanza di questo concetto rispetto al paradigma del *new public management*, per cui le pubbliche amministrazioni adottano modelli di organizzazione e di azione aziendalistici, perché mutuati dalle aziende private, e con quello della *governance theory* [17], per cui le amministrazioni dismettono la tradizionale posizione di separatezza e di sovraordinazione nei confronti del mercato, con il quale anzi prendono a intrattenere relazioni di tipo collaborativo.

In secondo luogo (e, forse, soprattutto) al fatto che il partenariato può recare sollievo al notorio problema della cosiddetta crisi fiscale dello stato, ossia alla carenza di risorse finanziarie da destinare alle spese pubbliche, di recente aggravatasi in conseguenza di svariati fattori, tra cui si possono citare la globalizzazione (è quasi inutile ricordare che in un contesto economico globalizzato l'eccessivo inasprimento dei prelievi fiscali può provocare una delocalizzazione delle imprese), i vincoli comunitari che limitano il ricorso all'indebitamento e le notorie sollecitazioni dei mercati finanziari internazionali [18].

Ma, come spesso accade, il fascino della novità (peraltro, decisamente relativa [19]) talora ha fatto credere che gli strumenti di partenariato siano una vera e propria panacea per le manchevolezze e per i guasti dell'azione delle pubbliche amministrazioni [20].

In realtà già durante lo scorso decennio le istituzioni comunitarie, nel Libro verde della Commissione del 2004, avevano evidenziato le difficoltà insite nell'uso di questi strumenti, rilevando in particolare che "il ricorso al PPP non può ... essere presentato come una soluzione <miracolo> per un settore pubblico confrontato a restrizioni di bilancio. L'esperienza mostra che, per ciascun progetto, occorre valutare se l'opzione del partenariato comporta una plusvalore reale rispetto ad altre opzioni ...".

Ed è ovvio che non possa essere diversamente, soprattutto perché la pubblica amministrazione e i soggetti privati - fatti salvi (ma non sempre) i privati *non profit* - per lo più perseguono interessi divergenti.

Da un lato occorre dunque adottare cautele intese a far sì che gli interessi privati non vadano a scapito dell'interesse pubblico, mentre, dall'altro lato, bisogna evitare che queste cautele scoraggino i potenziali investitori.

Sicché la disciplina degli interventi in partenariato spesso si risolve in un equilibrio tra le due esigenze contrapposte: e questo equilibrio non di rado è instabile, come dimostra l'evoluzione della disciplina di uno dei principali strumenti di partenariato, la finanza di progetto, che nel corso degli ultimi due decenni ha continuato a oscillare tra l'una e l'altra esigenza [21].

4. Fondazioni e partenariato

Nel settore dei beni culturali le difficoltà nell'impiego del parternariato si atteggiano in modo parzialmente diverso, ma, forse, sono ancora maggiori.

Certo, ormai può darsi per acquisita la consapevolezza dei nessi tra cultura ed economia, e, in particolare, il fatto che la cultura funge da stimolo e da volano per l'economia, e che pure la gestione dei beni culturali può risultare redditizia.

Ciò nondimeno non si può sottacere che in concreto la gestione dei beni culturali è un'attività che allo stato risulta produttiva di reddito solo con notevoli difficoltà: volendo utilizzare il linguaggio delle opere pubbliche, si potrebbe dire che a oggi dal punto di vista dell'imprenditore essa si avvicina più alle opere "fredde", improduttive di reddito, che alle opere "calde", le quali, invece, sono sicuramente redditizie [22].

Sicché la partecipazione alle fondazioni per le imprese spesso può giustificarsi solo in termini di ritorno di immagine, secondo logiche non dissimili da quelle delle sponsorizzazioni.

A ciò si aggiunga che negli ultimi tempi alla crisi fiscale dello stato si è aggiunta anche la generale crisi economica: talché l'amministrazione non può che trovare difficoltà crescenti nel rinvenire risorse finanziarie in un mercato che di queste risorse è deficitario anch'esso [23].

Vero è che accanto alle imprese vi è anche il variegato mondo dei privati *non profit*: ma in questo novero i soggetti dotati di risorse finanziarie di rilievo sono le fondazioni bancarie, le quali però sono già impegnate a sovvenzionare una pluralità di iniziative anche in settori diversi da quello della cultura.

Con tutta probabilità ciò spiega la ragione della principale divergenza della disciplina della "Fondazione La Grande Brera" dettata dall'art. 8 del d.l. n. 83 rispetto allo schema del decreto n. 491 del 2001: ossia l'obbligo del ministero di contribuire annualmente al finanziamento della Fondazione (impegno questo a cui pare correlata pure la previsione del controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria della Fondazione), mentre il decreto n. 491 non prevede il finanziamento tramite contributi pubblici [24].

Il fatto che il d.l. "Sviluppo" abbia pensato di garantire il finanziamento della Fondazione anche tramite una consistente sovvenzione annuale del ministero pare dunque espressivo della consapevolezza del legislatore della difficoltà di finanziare per intero l'ente costituendo tramite capitali privati e tramite le entrate derivanti dalla gestione della valorizzazione.

Nondimeno, allo stato le difficoltà di reperire capitali privati sembrano essersi rivelate maggiori del previsto, tant'è che, come s'è detto, a oggi la costituzione della Fondazione pare ancora di là da venire.

Ora, crisi economica a parte, forse la principale ragione di questa difficoltà di attrazione di finanziamenti privati consiste nel fatto che la disciplina odierna delle fondazioni culturali a ben vedere resta connotata da una ingerenza delle strutture ministeriali eccessivamente gravosa, che non garantisce neppure il soddisfacimento di quell'esigenza di autonomia che nella gestione dei musei risulta particolarmente avvertita [25].

A questa stregua infatti è intuibile che i soggetti privati (*profit* o *non profit* che siano) non siano particolarmente ansiosi di partecipare a organismi nei quali in definitiva avrebbero un ruolo decisionale molto limitato, dato che sarebbero quasi interamente eterodeterminati dalle scelte ministeriali [26].

Per questo aspetto le scelte del d.l. n. 83 sembrano dunque viziate da una sorta di inerzia culturale centralistica, che risulta d'ostacolo all'attrazione delle risorse finanziarie private.

Ma d'altro canto era difficile che il legislatore potesse affrancarsi da questa inerzia proprio in un momento storico in cui, come noto, le tendenze di ricentralizzazione sono assolutamente preponderanti [27].

Note

[1] Grazie anche al puntuale e informato scritto di S. Baia Curioni, *A proposito di Grande Brera*, pubblicato nel n. 3/2012 di questa *Rivista.*

[2] Ovviamente da altri punti di vista questa vicenda potrebbe essere l'occasione per risolvere l'annoso problema del ruolo della Pinacoteca di Brera nel nostro sistema museale - e quello, che vi è connesso, del rapporto tra la Pinacoteca e le altre istituzioni culturali che hanno sede nel complesso di Brera: cfr., tra gli altri, S. Baia Curioni, *op. cit.*; S. Bandera, *La pinacoteca di Brera e le celebrazioni del bicentenario,* in *I musei. Discipline, gestioni, prospettive*, (a cura di) G. Morbidelli, G. Cerrina Feroni, 2010, pag. 185 ss. - inoltre le risorse del *web* consentono di rivedere due puntate della trasmissione *Passepartout* che sono state dedicate all'argomento: *Brera, magico contenitore*, e *Brera, storia di una città*.

[3] Cfr. A. Stella, *Grande Brera, niente contributi dai privati*, in *Corriere della sera,* 6.10.2013, e *Si deve dialogare con la città per rilanciare la Pinacoteca, ivi*, 6.3.2014.

[4] V., in proposito, E. Bruti Liberati, *Il ministero fuori dal ministero (art. 10 del d.lg. 368/1998)*, in *Aedon*, 1999, 1, nonché, dello stesso A., *Pubblico e privato nella gestione dei beni culturali, ivi*, 2001, 3.

[5] Su cui v. S. Foà, *Il regolamento sulle fondazioni costituite e partecipate dal ministero per i Beni e le Attività culturali,* in *Aedon*, 2002, 1.

[6] E' il titolo dello scritto di E. Bruti Liberati citato *supra.*

[7] Così, fra i tanti, S. Foà, *Il regolamento*, cit.; G. Morbidelli, *Le fondazioni per la gestione dei beni culturali,* in *Giustamm,* n. 1/2006; S. De Gotzen, *Le "fondazioni legali" tra diritto amministrativo e diritto privato,* Milano, 2011, pag. 240. V., in questo senso, in relazione alle fondazioni lirico-sinfoniche, V. Cerulli Irelli, *Le fondazioni lirico-sinfoniche come organizzazioni pubbliche in forma privatistica*, in *Aedon,* 2012, 3, e, in ordine alle diverse tipologie di fondazioni costituite da enti pubblici, F. Merusi, *La privatizzazione per fondazioni tra pubblico e privato,* in *Dir. amm.,* 2004, pag. 447 ss. In ottica comparatistica, cfr. B. Marchetti, *Diritto privato e amministrazione pubblica: problemi e spunti di diritto comparato*, in *Pubblico e privato nell'organizzazione e nell'azione amministrativa. Problemi e prospettive*, (a cura di) G. Falcon, B. Marchetti, Padova, 2013, pag. 157 ss.; E. Mitzman, *Le fondazioni della pubblica amministrazione nel settore della cultura: una prospettiva di diritto comparato*, in *Pubblico e privato. Oltre i confini dell'amministrazione tradizionale*, (a cura di) B. Marchetti, Padova, 2013, pag. 383 ss.; A. Denuzzo, *La disciplina costituzionale dell'intervento delle fondazioni nel settore museale (e un confronto con l'esperienza tedesca)*, in *Aedon,* 2013, 3.

[8] Cfr. S. Foà, *Lo statuto-tipo della fondazione museale: il caso del Museo egizio di Torino*, in *Aedon*, 2003, 2.

[9] V. C. Barbati, *Commento all'art. 115*, in *Il codice dei beni culturali e del paesaggio*, (a cura di) M. Cammelli, II edizione, Bologna, 2007, pag. 457 ss.; G. Sciullo, *Valorizzazione, gestione e fondazioni nel settore dei beni culturali: una svolta dopo il d.lg. n. 156/2006?*, in *Aedon,* 2006, 2.

[10] Così G. Sciullo, *Valorizzazione, gestione e fondazioni*, cit., ove evidenzia che un rigore siffatto in realtà non è richiesto dai richiamati principi comunitari di concorrenzialità e concorsualità - cfr. sul punto anche P. Carpentieri, *I decreti correttivi e integrativi del Codice dei beni culturali e del paesaggio,* in *Urb. app.,* 2006, 6. Che il legislatore italiano nell'attuare detti principi sia spesso immemore del monito *surtout pas trop de zèle* è dimostrato pure dalle recenti peripezie della disciplina dei servizi pubblici locali di interesse economico: sulle quali v. almeno F. Trimarchi Banfi, *Procedure concorrenziali e regole di concorrenza*

nel diritto dell'Unione e nella Costituzione (all'indomani della dichiarazione di illegittimità delle norme sulla gestione dei servizi pubblici economici), in *Riv. it. dir. pub. com.,* 2012, pag. 723 ss., che fornisce una convincente dimostrazione del fatto che i principi in discorso non hanno come implicazione necessitata l'obbligo della messa in gara dei contratti pubblici. Sugli eccessi di zelo in materia di attuazione (di parte) del diritto comunitario cfr. in generale anche M. Cartabia, *Cultura dei giuristi e processi di integrazione europea*, in *Un'altra Italia in un'altra Europa. Mercato e interesse nazionale*, (a cura di) L. Paggi, Roma, 2011, pag. 98 ss.

[11] Cfr. L. Zanetti, *Commento all'art. 112,* in *Il codice dei beni culturali e del paesaggio*, cit., pag. 435 ss.

[12] S. De Gotzen, *Le "fondazioni legali" tra diritto amministrativo e diritto privato*, cit. Altri invece lo considera tuttora in vigore, in considerazione della mancata emanazione del decreto ministeriale previsto nel comma 7 dell'art. 112 del Codice dei beni culturali, e quindi ai fini dell'attuazione di questa disposizione: T. Pontello, *Le fondazioni "culturali",* in *Il partenariato pubblico-privato*, (a cura di) M.P. Chiti, Napoli, 2009, pag. 333 s.

[13] G. Sciullo, *Novità sul partenariato pubblico-privato nella valorizzazione dei beni culturali*, in *Aedon,* 2009, 2: in consonanza con le tesi già espresse dallo stesso a. in *Valorizzazione, gestione e fondazioni*, cit.

[14] Lo si legge nel § 6.1. di Corte Cost. n. 325/2010, in *Giur. Cost.,* 2010, pag. 4654 ss.

[15] Certo, in astratto nulla vieta che il legislatore operi un rinvio recettizio a una normativa abrogata, ma in concreto l'ipotesi sembra scarsamente plausibile.

[16] Sembra più corretto parlare *tout court* di interventi pubblici perché, nonostante che talora il partenariato venga ricollegato alla sussidiarietà orizzontale, in realtà il legame è molto labile, se non assente, dato questa accezione di sussidiarietà presuppone l'assenza di interventi da parte della pubblica amministrazione, mentre il partenariato implica necessariamente la presenza della p.a.: v. M.P. Chiti, *I partenariati pubblico-privati e la fine del dualismo tra diritto pubblico e diritto comune,* in Id., *Il partenariato pubblico-privato*, cit. Sul fenomeno v. in generale A. Massera, *Lo Stato che contratta e che si accorda. Vicende della negoziazione con le PP. AA., tra concorrenza per il mercato e collaborazione con il potere*, Pisa, 2012, e gli studi pubblicati in G. Cerrina Feroni (a cura di), *Il partenariato pubblico-privato. Modelli e strumenti,* Torino, 2011, e in M.P. Chiti (a cura di), *Il partenariato pubblico-privato,* cit.

[17] V., per tutti, E. Gualmini, *L'amministrazione nelle democrazie contemporanee*, Roma - Bari, 2004, e, sul secondo paradigma, M. R. Ferrarese*, La governance tra politica e diritto*, Bologna, 2010.

[18] Sul punto v., per tutti, M. Crozier, S. Huntington (a cura di), *La crisi della democrazia*, Milano, 1977; J. O'Connor, *La crisi fiscale dello Stato,* Torino, II° ed., 1982, e, nella prospettiva del diritto amministrativo, R. Ferrara, *Introduzione al diritto amministrativo*, Bari, 2002, spec. xiii.

[19] Strumenti di collaborazione di questo genere esistono praticamente da sempre: la loro fortuna (o, forse, la loro visibilità) si era però offuscata durante lo scorso secolo, quando si era ritenuto di poter far fronte a tutte o quasi le esigenze della collettività mediante le risorse provenienti dalla fiscalità generale. Anche senza riandare agli istituti dell'*ancien régime,* è sufficiente ricordare che nel nostro ordinamento sono sempre state impiegate correntemente le concessioni amministrative, tramite le quali opere o servizi vengono realizzati da privati imprenditori a cui viene attribuito il diritto di riscuotere dagli utenti le tariffe per l'impiego delle une o degli altri: ed è noto che in concreto una gran parte dei principali interventi infrastrutturali dei decenni a cavallo tra ottocento e novecento è stata realizzata attraverso concessioni - v., per tutti, M. D'Alberti, *Le concessioni amministrative. Aspetti di contrattualità delle pubbliche amministrazioni*, Napoli, 1981.

[20] V. sul punto, M.P. Chiti, *I partenariati pubblico-privati,* cit., A. Di Giovanni, *Il contratto di partenariato pubblico privato tra sussidiarietà e solidarietà,* Torino, 2012, pag. 41 ss.

[21] Sul punto sia permesso rinviare a G. Manfredi, *La finanza di progetto dopo il d.lg. n. 152/2008*, in *Dir. amm.*, 2009, pag. 429 ss.

[22] Sulle persistenti difficoltà dell'applicazione degli strumenti dell'aziendalistica alla valorizzazione cfr. almeno L. Zan, *Economia dei musei e retorica del management,* Milano, 2003, nonché, da ultimo, M. Cerquetti, *Dall'economia della cultura al management per il patrimonio culturale: presupposti di lavoro e ricerca*, in *Il capitale culturale,* 2010, pag. 23 ss., e la letteratura *ivi* citata.

[23] Cfr., per quanto riguarda la valorizzazione dei beni culturali, M. Cammelli *Prefazione*, in *I beni culturali tra tutela, mercato e territorio*, (a cura di) L. Covatta, Roma, 2012, pag. 7 ss.

[24] Peraltro la divergenza rispetto al d.m. n. 491 giustificano anche il ricorso allo strumento legislativo per prevedere la costituzione di una fondazione che, altrimenti, avrebbe potuto essere costituita già in forza del decreto ministeriale.

[25] Sul punto la letteratura è molto ampia: cfr., tra i tanti, A. Crismani, *I musei tra l'immaginario collettivo e la realtà giuridica e gestionale*, in *Aedon,* 2013, 3; P. Forte, *Sette mosse,* in *Una strategia per la cultura, una strategia per il paese - IX rapporto annuale Federculture 2013*, (a cura di) R. Grossi, Milano, 2013, pag. 115 ss.; Id., *I musei statali in Italia: prove di autonomie*, in *Aedon,* 2011, 1; C. Barbati, *L'impresa museale: la prospettiva giuridica*, in *Aedon*, 2010, 1; G. Morbidelli, *Introduzione,* in *I musei. Discipline, gestioni, prospettive*, cit., pag. 3 ss.; P. Dragoni, *Il dibattito culturale in Italia. Dal 1945 all'"Atto di indirizzo" sugli standard museali,* in *Musei e valorizzazione dei beni culturali. Atti della Commissione per la definizione dei livelli minimi di qualità delle attività di valorizzazione*, (a cura di) M. Montella, P. Dragoni, Bologna, 2010, pag. 55 ss.; L. Zan, *La trasformazione delle organizzazioni culturali in fondazione: la prospettiva manageriale*, in *Aedon*, 2003, 2.

[26] Peraltro nel caso della "Fondazione la Grande Brera" l'ingerenza ministeriale risulta addirittura più penetrante di quanto non sia in forza del d.m. n. 491/2001, dato che, come s'è visto, il d.l. n. 83 dispone che lo statuto dell'ente deve prevedere la vigilanza del Ministero sul conseguimento di livelli adeguati di pubblica fruizione delle opere d'arte e delle raccolte in uso alla Fondazione.

[27] V., per tutti, in relazione alle autonomie locali e all'università, R. Bin, *Stato delle autonomie vs. governo della burocrazia*, nel *Forum on line* di *Quad. Cost.*

copyright 2014 by Società editrice il Mulino
Licenza d'uso

inizio pagina