



Aedon

Rivista di arti e diritto *on line*

quadrimestrale diretto da Marco Cammelli

numero 1, 2019, issn 1127-1345 Home Indice Ricerca Risorse web

L'amministrazione del patrimonio culturale

L'istituzione museale: effetti e prospettive di un conquistata autonomia

di [Maria Cristina Pangallozzi](#)

Sommario: [1. Il ruolo del museo nel contesto giuridico contemporaneo: la definizione Icom.](#) - [2. Dall'"universitas rerum" al "soggetto" museo: i tratti dell'istituzione.](#) - 2.1. Verso il superamento dello status di "irrilevanza" giuridica del museo in Italia. - 2.2. La 'missione' e gli obiettivi dell'istituzione museale: lo statuto. - [3. Il concetto di "autonomia" e le sue declinazioni.](#) - 3.1. Tra autonomia limitata e capacità di gestione autonoma. - [4. L'assetto delle responsabilità e dei compiti nel governo del museo.](#) - [5. Le criticità mostrate dal modello di autonomia museale nazionale.](#) - [6. Verso un possibile nuovo modello di autonomia.](#) - 6.1. Il profilo contabile e la questione del personale. - 6.2. Il rapporto tra istituti ed organi dell'Amministrazione centrale e periferica. - 6.3. Ancora un'evoluzione per il museo nazionale?.

Museum: effects and perspectives of an achieved autonomy?

What museums are for? Why do societies feel the need to create and establish museums? How much power and influence do they have over the way people understand the past, present and future and what responsibilities does their complex purpose entail? Since the early Seventies, the International Council of Museums (Icom) has drafted a definition of "museum" or what should be supposedly considered so. Thus, the role of museums to the service of society became dominant within the international framework. However, in European countries the definition has been transposed into the national legislation in different times and ways. A flair for preservation and for the 'monumentalization' of museums has hereto been the hallmarks of the Italian scenario. As a result of the last reforms, national museums have gained new characteristics and functionalities, which enable them to move towards European and globally agreed-upon standards.

Keywords: Museum; Autonomy; Management; Responsibility.

1. Il ruolo del museo nel contesto giuridico contemporaneo: la definizione Icom

In un'ottica di promozione e integrazione culturale, il museo ha assunto un ruolo fondamentale: si fa 'veicolo' di conoscenza sociale, attraverso la conservazione e la trasmissione alle successive generazioni di un patrimonio culturale comune [1]. È un istituto o un luogo nel cui contesto il singolo visitatore viene a contatto con le "testimonianze aventi valore di civiltà" e, più ampiamente, con le varie possibili "manifestazioni della creatività umana" [2].

La definizione adottata dall'*International Council of Museums* (Icom) tratteggia e delinea il concetto, qualificando il "museo" come "istituzione permanente, senza scopo di lucro, al servizio della società e del suo sviluppo, aperta al pubblico, che effettua ricerche sulle testimonianze materiali ed immateriali dell'uomo e del suo ambiente, le acquisisce, le conserva, le comunica e specificamente le espone per scopi di studio, istruzione e diletto" [3].

Sui presupposti finora elencati si fondano molte delle definizioni adottate dagli ordinamenti nazionali in Europa per identificare l'istituzione museale. Tuttavia, non sempre il recepimento dell'impostazione internazionale è avvenuto in via 'automatica', in quanto la visione appena descritta si è innestata in contesti giuridici e socio-culturali di volta in volta differenti.

In Francia si sviluppa precocemente l'idea per cui l'intento del museo è quello di spiegare le regole universali del linguaggio delle arti e del loro utilizzo, di forgiare un corpus di modelli da emulare, di indurre all'apprendimento [4]. Allo stesso modo, nel Regno Unito, il museo nasce come luogo destinato all'arricchimento culturale della società, mediante la messa a disposizione di collezioni private, destinate al *public benefit* [5].

In Italia, al contrario, la visione del museo come luogo di aggregazione sociale, identitario e funzionale all'apprendimento, ha faticato ad affermarsi: nella categoria "museo", per lungo tempo, si è identificata un'entità monumentale, deputata principalmente alla conservazione di raccolte di antichità e d'arte, messe a disposizione di un pubblico esiguo, per lo più colto ed erudito [6].

In questo senso, il merito di una statuizione chiara sulla 'missione' che il museo è chiamato a svolgere, descritta nello Statuto Icom, non è stato soltanto quello di formalizzare il significato ed il ruolo sociale - oltre che culturale - del

museo contemporaneo, ma ha rappresentato anche l'occasione per un ripensamento della figura di quest'ultimo all'interno del singolo ordinamento nazionale [7]. In particolare, ha permesso l'individuazione delle linee caratteristiche dell'identità giuridica del museo, sia a livello sostanziale, che operativo, si tratti o meno di struttura pubblica o privata. Delle caratteristiche che, sinteticamente, possono essere individuate nell'attribuzione al medesimo della qualità di "soggetto" [8], anche giuridico; dotato di un più o meno ampio spazio operativo 'autonomo'; 'responsabile' delle attività che si propone di realizzare.

Nell'analisi del modello adottato a livello statale vanno allora ricercati gli elementi che siano in grado di qualificare il museo come soggetto, autonomo e responsabile, alla stregua dei parametri Icom. Si tratta di caratteri che, pur distinguibili a livello concettuale, si compenetrano l'uno nell'altro nella dimensione pratica.

2. Dall'"universitas rerum" al "soggetto" museo: i tratti dell'istituzione

Rispetto a quanto accaduto negli altri contesti europei, in Italia, il percorso verso il riconoscimento della qualifica di "soggetto" al museo è stato più lungo e accidentato. Da un lato, a causa della difficoltà ad abbandonare il vecchio stereotipo di museo-monumento o museo-raccolta [9]; dall'altro, in ragione della stessa complessità nel predisporre un quadro normativo ed organizzativo chiaro ed adatto a regolare i rapporti tra soggetti pubblici e privati coinvolti nel settore.

Infatti, se in Francia e nel Regno Unito l'identificazione della natura di "soggetto" in favore dell'istituzione museale ha generalmente comportato, sul piano giuridico, la conseguente attribuzione del relativo status; nel contesto italiano, il ruolo primario assunto dalle "cose" rispetto agli 'istituti' e l'inquadramento del museo statale come unità minima all'interno dell'apparato amministrativo di settore, hanno senz'altro contribuito a rallentare tale processo.

Così, mentre si afferma la figura del museo-ente pubblico francese (*établissement public administratif* - EPA) [10] e, sulle stesse premesse - pure tenuto conto delle differenti origini - si conferisce natura pubblica ai *trust* istitutivi dei musei britannici di rilevante interesse nazionale (*public trusts*) [11], in Italia il museo resta a lungo un'entità complessivamente "irrilevante" [12] sul piano giuridico, nella sua qualificazione di ufficio interno alla relativa soprintendenza di settore.

Benché i musei statali italiani siano tutt'ora formalmente classificati come uffici del Ministero competente, l'introduzione (anche) nell'ordinamento nazionale di una nozione giuridica di "museo" è un dato significativo [13]. Con la sua formalizzazione, infatti, si è contribuito ad elevare quest'ultimo da un piano oggettivo-strumentale ad uno soggettivo-funzionale. In altri termini, la previsione di un'apposita disposizione normativa ha rappresentato il necessario presupposto per un ripensamento del ruolo sociale e, di conseguenza, dello statuto giuridico del museo in Italia [14].

Con riferimento a quest'ultimo profilo, è noto come le più recenti iniziative di riforma abbiano inciso in maniera piuttosto rilevante proprio sui musei statali, attraverso il conferimento in favore degli stessi di una "speciale forma di autonomia", declinata in chiave amministrativa, organizzativa, gestionale, finanziaria e contabile, perseguita anche grazie al loro riconoscimento come uffici di livello dirigenziale generale o non generale [15]. Ciò ha permesso a detti musei di 'aprirsi' al proprio pubblico; di organizzare la propria attività; di spiegare, anche nel contesto nazionale, la propria funzione fondamentale di promozione e sviluppo della cultura.

2.1. Verso il superamento dello status di "irrilevanza" giuridica del museo in Italia

Un approccio quello appena descritto, per la verità, già oggetto di molteplici riflessioni in passato [16], anche se stridente con la natura giuridica fino a quel momento riconosciuta ai musei nazionali, quella cioè di mere articolazioni delle (ormai ex) direzioni regionali, ad eccezione di quelli affidati alla competenza di una soprintendenza c.d. 'speciale' [17].

Proprio la creazione delle c.d. Soprintendenze 'speciali' ha rappresentato l'avvio di iniziative sperimentali verso il superamento dello status di "irrilevanza" soggettiva del museo in Italia. Ne è un chiaro esempio l'esperienza intrapresa con riferimento all'area archeologica di Pompei, quale progetto 'pilota' di soprintendenza autonoma [18].

2.2. La 'missione' e gli obiettivi dell'istituzione museale: lo statuto

Insieme all'adozione di una definizione normativa generale di museo, la predisposizione di uno statuto proprio per ciascuna istituzione museale ha certamente contribuito al riconoscimento della sua natura di "soggetto", anche di diritto. Infatti, all'interno dello statuto sono variamente definiti la 'missione' o gli obiettivi che il museo, sia esso pubblico o privato, si propone di realizzare.

In particolare, per quanto riguarda i musei statali, la missione indicata in via paradigmatica nel decreto del dicembre 2014 [19], nella prassi, il più delle volte, viene specificata all'interno delle singole previsioni statutarie.

Può farsi il caso, ad esempio, dello statuto adottato dalle Gallerie degli Uffizi. Laddove, accanto alla natura permanente dell'istituzione, l'assenza dello scopo di lucro e la messa al servizio della società e del suo sviluppo, si precisa il grado di fruizione che il complesso museale intende assicurare, mediante "il godimento pubblico e la fruizione agevolata anche da parte delle categorie meno favorite, riconoscendo il contributo delle arti al pieno sviluppo e alla cura della persona", nonché favorendo "lo scambio dialettico tra i visitatori e le diverse culture" [20].

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

l'immagine dell'Italia nel mondo, quale patrimonio dell'Umanità" [21].

Simili rilievi permettono di riconoscere, inoltre, un connotato di "autonomia" nei confronti delle istituzioni museali considerate, declinato in modo differente a seconda dei casi e dei contesti [22].

3. Il concetto di "autonomia" e le sue declinazioni

Nel dare forma concreta al modello scelto per identificare, a livello giuridico, l'istituzione museale, l'opzione italiana è certamente riconducibile al genere del museo "autonomo", al pari delle esperienze francese ed inglese. Tuttavia, rispetto alle altre considerate, la scelta nazionale si caratterizza per il differente grado di autonomia riconosciuta alle diverse strutture museali pubbliche, in particolare a quelle statali, rispetto a quanto accade negli altri due Paesi.

Come anticipato, nella trasformazione dei maggiori musei nazionali in enti pubblici a carattere amministrativo (EPA), il legislatore francese ha previsto una forma di autonomia incisiva - benché per alcuni versi ancora limitata dal controllo pubblico (in particolare, della Corte dei conti) - che permette a dette istituzioni di individuare i propri indirizzi e di rappresentarli all'esterno, nel dialogo con i terzi, in quanto persone giuridiche di diritto pubblico [23].

Nella prospettiva britannica, i *national museums*, in quanto *trust* di natura pubblica, da un punto di vista organizzativo-strutturale, sono qualificabili come *Non Departmental Public Bodies* (NDPBs) [24]. Nonostante il rapporto che pure li lega agli organi del governo centrale, gli stessi mantengono comunque i caratteri propri del *trust* di diritto comune [25]. In altri termini, sono dotati di un organo di governo proprio (*board of trustees*) al quale sono rimesse le scelte decisionali e di gestione e a cui partecipano gli stessi rappresentanti dell'autorità pubblica (generalmente, del *Department for Digital, Culture, Media and Sport* - DCMS) [26].

Volendo classificare il tipo di autonomia riconosciuta ai due esempi finora riportati, potrebbe identificarsi in quella che è stata definita una forma di "autonomia limitata", declinata in termini di capacità di auto-organizzazione, di gestione e di rappresentatività all'esterno dell'ente, sia esso di natura pubblica o privata [27]. Dove il limite è dato, in ogni caso, dal coinvolgimento dell'autorità nell'ambito del procedimento decisionale, tramite poteri di controllo e vigilanza oppure mediante la partecipazione diretta al *board*.

Anche se non formalmente riconducibili ad esso, ma comunque vicini al modello ad autonomia "limitata", i musei nazionali italiani resi autonomi dalla recente riforma sono, invece, dotati di un'autonomia che può essere definita "organizzativa" o "organizzatoria" [28]. Quest'ultima si configura come una risposta alla necessità di rendere la gestione dei medesimi aderente ai parametri di efficienza, efficacia ed economicità, attraverso il decentramento di una serie di compiti in favore di apposite strutture, prima rimessi ai competenti organi sovraordinati.

In tale ottica, non è esclusa la possibilità che al singolo istituto museale possa essere riconosciuta in futuro autonomia personalità giuridica, tale da rendere lo stesso ente strumentale o ausiliario nei confronti dello Stato o di altra Amministrazione territoriale, anche se, al momento, la scelta del legislatore pare essersi assestata su una soluzione meno marcata, che investe per lo più i (soli) profili gestionali.

3.1. Tra autonomia limitata e capacità di gestione autonoma

La predisposizione di un diverso modello organizzativo per le strutture museali in questione, concretamente, ha inciso sui i connotati interni delle stesse e ha cambiato gli orientamenti del dialogo che queste possono intrattenere con altri interlocutori del settore, siano essi pubblici o privati.

L'approccio adottato è di impronta 'manageriale', anche in ragione della predisposizione di organi interni al museo, tipici delle strutture operanti secondo il modello 'aziendale' [29].

I sintomi della riconducibilità al modello richiamato sono, tra gli altri, la previsione di un bilancio per ciascun istituto, predisposto dal Collegio dei revisori; l'individuazione di una figura dirigenziale, nella veste di Direttore del museo stesso, coadiuvata, in sede decisionale, dal Comitato scientifico e supportato dal Consiglio di amministrazione; la possibilità di ricevere trasferimenti correnti ed in conto capitale da parte di Amministrazioni centrali dello Stato; la facoltà di trattenere gli introiti realizzati nell'ambito dell'attività di gestione dei beni conferiti e di promuovere campagne di autofinanziamento [30].

Tutte le peculiarità citate rappresentano l'asse portante del nuovo modello di museo nazionale ad autonomia speciale e si ritrovano nella maggior parte delle previsioni statutarie degli istituti resi autonomi dalla riforma. Il riferimento è allo statuto della Galleria degli Uffizi, della Reggia di Caserta, della Pinacoteca di Brera, del Museo Archeologico di Napoli, della Galleria Borghese, delle Gallerie Estensi, dei Musei Reali di Torino, solo per citarne alcuni [31].

Nondimeno, esistono alcune linee di difformità nell'ambito delle dinamiche interne alla struttura dei musei autonomi, legate essenzialmente al diverso inquadramento a livello dirigenziale (generale o non generale) loro riservato.

Nel dettaglio, per esempio, sulla definizione dell'importo dei biglietti e dell'orario di apertura, per i musei qualificati come uffici dirigenziali non generali, è prevista la necessaria previa audizione della direzione generale musei e del polo museale regionale di riferimento; laddove, invece, si tratta di una competenza tipicamente rimessa al Direttore del singolo istituto per i musei uffici di livello dirigenziale generale [32].

Ancora, per l'elaborazione del progetto di gestione, contenente i servizi di valorizzazione relativi all'istituto, nei confronti dei musei-uffici dirigenziali non generali sussiste la necessità di previa audizione del Direttore del Polo museale regionale competente [33]. Al contrario, invece, nel museo-ufficio dirigenziale generale tale compito ricade, tendenzialmente, all'interno delle competenze attribuite al Direttore del singolo istituto.

Al margine più o meno ampio di autonomia riconosciuto al museo, conseguentemente, corrisponde un profilo di

responsabilità a suo carico, più o meno accentuato.

4. L'assetto delle responsabilità e dei compiti nel governo del museo

La responsabilizzazione delle istituzioni museali in termini di *accountability*, cioè di riferibilità delle scelte ai decisori in base ad obiettivi di gestione predeterminati e secondo standard condivisi, rappresenta uno dei nuclei essenziali della nuova visione del "museo-impresa" a cui il legislatore nazionale si è ispirato [34].

In quest'ottica, riemerge la dimensione votata al 'l'imprenditorialità' del museo, laddove il riferimento all'"impresa" non va inteso come una tensione verso logiche di profitto [35], ma come una "capacità, non sostituibile, di governo strategico ed operativo di istituzioni destinate a negoziare le loro risorse, la loro sostenibilità ed il loro sviluppo su una molteplicità di tavoli che trasferiscono istanze potenzialmente contraddittorie" [36]. Ciò si riflette, in particolare, nell'assetto decisionale stabilito per il museo autonomo.

Coerentemente, il Direttore svolge il ruolo di rappresentante legale dell'ente verso l'esterno e si atteggia a referente del Ministero, predispone lo statuto, stabilisce il piano tariffe in conformità con la normativa vigente, stende i piani e programmi di attività annuale e pluriennale, stipula contratti [37].

Il Consiglio di amministrazione ha il compito di adottare lo statuto (nonché eventuali modifiche allo stesso), di approvare i piani e programmi di attività, gli strumenti di verifica dei servizi affidati a terzi nell'ambito dei progetti di valorizzazione, monitorandone la relativa corretta applicazione e deliberandone, ove necessario, preventivamente la possibilità di affidamento; oltre al compito di approvare il bilancio preventivo e quello consuntivo, predisposto dal Collegio dei revisori [38].

In realtà, ferme le prerogative proprie del Direttore, il Consiglio di amministrazione - a cui pure il primo partecipa - rappresenta effettivamente l'organo nella cui sede vengono assunte la maggior parte delle scelte che impegnano il museo verso l'esterno.

5. Le criticità mostrate dal modello di autonomia museale nazionale

Lo statuto giuridico del museo finora descritto si colloca sulla scia di quelli adottati nel medesimo settore dagli altri Paesi considerati.

Tuttavia, in Francia, la precoce considerazione del museo come realtà complessa ha avuto l'effetto di conferire alle maggiori istituzioni museali nazionali il connotato della personalità giuridica di diritto pubblico, attraverso la trasformazione delle stesse in *établissement public administratif* (EPA). È il caso del Louvre, della Reggia di Versailles, del Museo D'Orsay e del Museo Quai de Brainly [39].

Muovendo da una direzione opposta (anche se coincidente nei fini), nel *board* dei maggiori musei nazionali inglesi qualificati come *public trust*, è garantita la partecipazione del DCMS. In tal modo, il soggetto pubblico influisce sulla vita del *trust*, ne finanzia in quota parte il sostentamento e partecipa attivamente alla programmazione delle attività dello stesso [40].

In entrambi i casi, dunque, il modello di organizzazione dell'ente costituisce un presupposto necessario, non soltanto per il raggiungimento dei fini che il singolo istituto si propone di realizzare, ma al tempo stesso in quanto condizione indefettibile per l'inserimento del medesimo in un quadro di relazioni più ampie, comprensive di rapporti con altri istituti pubblici e privati, della stessa natura, operanti nel settore.

Al contrario, il modello di autonomia adottato in Italia, se da un lato, rispetto al passato, amplia il margine di operatività del museo statale, anche nel dialogo con i terzi, nei termini in cui si è detto; dall'altro, però, non consente ancora propriamente la piena ed effettiva applicazione delle logiche gestionali, tipiche del modello manageriale che da tempo, per la verità, influenzano l'organizzazione della Pubblica Amministrazione nel suo complesso [41].

Infatti, i profili di gestione non sono interamente rimessi alle scelte proprie del singolo istituto, come osservato, le quali richiedono spesso la previa condivisione o assenso da parte di superiori livelli di governo. La fissazione dell'importo dei biglietti e dell'orario di apertura per i musei uffici dirigenziali non generali, a cui si è fatto cenno, ne è un esempio.

La partecipazione del Direttore del Polo museale regionale di riferimento al Consiglio di amministrazione dei musei, pure dotati di autonomia speciale, ne è un ulteriore esempio, seppure giustificata da ragioni di "garanzia del buon andamento della Pubblica Amministrazione e del più efficace coordinamento tra musei dotati di autonomia speciale e le altre strutture periferiche del Ministero", come si legge in molti decreti di nomina dei componenti del Consiglio di amministrazione dei musei autonomi [42].

Una realtà questa che sconta anche il rischio del verificarsi di difetti di coordinamento tra la dimensione organizzativa e quella gestionale e contabile, quale effetto inevitabile della qualifica di "uffici dirigenziali" attribuita ai musei statali nazionali.

6. Verso un possibile nuovo modello di autonomia

Nel tirare le fila dell'analisi sulla configurazione autonoma dei musei statali nazionali, benché sia stata loro conferita una rinnovata rilevanza giuridica - tale da renderli oggi definibili come soggetti, autonomi e responsabili, nei termini finora espressi - emerge però come ancora manchi la possibilità di individuarli quali effettivi autonomi centri di imputazione, anche in ragione della mancata attribuzione di personalità giuridica nei confronti degli stessi.

L'assenza di una qualifica in tal senso porta con sé una serie di problematiche.

6.1. Il profilo contabile e la questione del personale

In primo luogo, con riferimento proprio al profilo contabile, il conferimento di autonomia ad alcuni rilevanti musei statali se, da un lato, ha sanato l'incongruenza relativa alle risorse finanziarie e ha permesso la predisposizione di un autonomo bilancio, benché soggetto ad approvazione ministeriale; dall'altro, non è riuscita, tuttavia, a colmare la lacuna relativa al personale.

Infatti, in base a quanto ravvisabile negli statuti dei musei autonomi esaminati, tutto il ruolo del personale con rapporto di lavoro dipendente in organico è inquadrato nei ruoli del Ministero da cui dipende e da quest'ultimo è assegnato al museo. Ne consegue che è lo stesso Ministero ad individuare le unità di personale di cui dotare le istituzioni in questione, provvedendo al contempo a tutti gli oneri relativi al trattamento economico dei dipendenti, nell'impossibilità per il singolo museo di reclutare figure professionali secondo le necessità tecnico-operative del caso concreto.

Per la verità, va evidenziato come problematiche inerenti allo status del personale non riguardino solo la realtà dei musei-uffici autonomi, ma si presentino, in ambito applicativo, anche in altre esperienze museali, come per esempio quelle fondazionali, benché sotto altre forme [43]. Inoltre, la questione del personale non riguarda soltanto la dimensione nazionale. Infatti, non sono mancate discrasie anche in Francia, ben evidenziate dalla Corte dei conti in un suo Rapporto nel 2011, dove si sottolinea come la trasformazione dei musei in enti pubblici a carattere non commerciale (EPA) abbia posto degli interrogativi circa la qualificazione giuridica dei loro funzionari come effettivi dipendenti [44].

6.2. Il rapporto tra istituti ed organi dell'Amministrazione centrale e periferica

In secondo luogo, emerge il ruolo forte giocato dall'apparato dell'Amministrazione nazionale, sia centrale che periferica, nei termini finora richiamati. Certo, affievolito anche rispetto al più recente passato, quando i musei erano ancora incardinati all'interno delle soprintendenze, ma comunque tutt'ora incisivo. Questa impostazione non si concilia propriamente con la visione manageriale o 'aziendalistica' a cui risponde l'organizzazione e la gestione delle istituzioni museali in altri Paesi e alla quale tende la soluzione autonomistica assunta dal legislatore nazionale per i musei statali.

Negli altri Paesi considerati, l'Amministrazione centrale e quella periferica svolgono prevalentemente funzioni di vigilanza, talvolta di coordinamento dei musei, inseriti all'interno di una dimensione di sistema. A quest'ultima si accede mediante la verifica di aderenza dei musei interessati ai parametri standard, fissati dalla legge e volontariamente accettati dai soggetti che aspirano a farvi parte, verificati nella loro sussistenza in capo al singolo museo, attraverso l'espletamento di procedure di natura amministrativa [45]. In questo modo le istituzioni museali organizzano e gestiscono se stesse, ciascuna secondo le proprie possibilità, nel rispetto degli paradigmi fissati dal sistema.

Così accade in Francia tra i musei appartenenti ai *Musées de France*, nei rapporti con la *Direction Générale des Patrimoines* (in seno al Ministero della Cultura) e le *Directions Régionales des Affaires Culturelles* (DRAC); così accade nel Regno Unito nell'ambito delle relazioni tra i musei accreditati e le istituzioni nazionali, secondo la formula predisposta dall'*Arts Council*, quale soggetto responsabile delle politiche di supporto e sviluppo degli istituti museali, riconducibile al DCMS in quanto suo 'braccio operativo'. Lo stesso sistema museale nazionale "Musei Italiani", istituito di recente, segue un'impostazione conforme a quelle già sperimentate nelle altre esperienze europee citate [46].

6.3. Ancora un'evoluzione per il museo nazionale?

Da ultimo, resta aperta la questione relativa al grado di autonomia da riconoscere ai musei nazionali. Pare, infatti, necessario ipotizzare un modello di museo autonomo che non si risolva solo in chiave organizzatoria, ma possa declinarsi anche in termini più ampi. Si tratta indubbiamente di valutazioni di opportunità, che attengono non soltanto al profilo autonomistico in sé - il quale sembra ormai imprescindibile con riferimento alle istituzioni museali - ma piuttosto alle forme attraverso cui detta autonomia 'reale' è opportuno che sia realizzata.

Sulla base degli esempi finora riassunti, l'alternativa si pone tra la predisposizione di una veste pubblica idonea, magari mediante l'entificazione dei musei di rilevante interesse nazionale - come peraltro già accaduto per gli istituti scolastici in Italia o per i musei pubblici in Francia con la previsione del modello di *établissement public administratif* - e la trasformazione delle medesime in soggetti di diritto privato, benché volti a perseguire scopi di natura pubblica e non lucrativi, sull'esempio del *public trust* inglese a cui tende il modello fondazionale.

Infatti, il c.d. museo-fondazione è in grado non soltanto di disporre di risorse economiche proprie, ma al tempo stesso ha la facoltà di partecipare, in qualità di membro, ad associazioni, fondazioni, comitati che intendano perseguire finalità coerenti con le proprie, purché strumentali al raggiungimento degli scopi della fondazione stessa. Inoltre, ha la facoltà di assumere personale in proprio, in base alle necessità, in virtù della natura di persona giuridica riconosciutagli [47]. Tuttavia, gli esempi ad esso riconducibili nel contesto nazionale sono stati finora piuttosto esigui (se ne individuano soltanto tre: il Museo Egizio di Torino [48], Maxxi di Roma e il Meis di Ferrara) dal momento che, nonostante le capacità dimostrate dal modello nel saper coniugare l'assetto organizzativo con quello gestionale e contabile, lo stesso non è stato esente da criticità e il caso 'Grande Brera' ne rappresenta forse l'esempio più eclatante [49].

Tra le soluzioni possibili va poi ricordata una 'terza via', quale quella riconducibile al c.d. 'modello Pompei'. Infatti, le modifiche anche più di recente intercorse sulla struttura organizzativa del Parco archeologico di Pompei hanno dato prova della possibilità di adottare soluzioni di autonomia 'più estesa' in favore degli istituti, sebbene a qualificazione giuridica invariata [50].

Quanto finora esaminato riporta, in definitiva, alle linee guida tracciate dalla normativa internazionale Icom, dimostrando come essa abbia fornito un contributo fondamentale nella fissazione dell'identità giuridica del museo contemporaneo. Proprio la necessità di rendere quest'ultimo 'attore' delle dinamiche culturali nazionali, a cui si accennava all'inizio, rappresenta uno dei maggiori effetti diretti della mutata concezione del medesimo. Una concezione che, a livello internazionale, per la verità, non fa capo soltanto alla definizione Icom, ma trova ulteriori riconoscimenti sia nella relativa Raccomandazione adottata dall'Unesco nel 2015, che nelle disposizioni contenute nella Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sul valore dell'eredità culturale, presentata a Faro nel 2005 [51].

A ciò ha risposto il legislatore nazionale, intervenendo, nel modo in cui si è ricordato, sulla nozione di "museo" e sulla sua natura giuridica, allontanando sempre di più dall'immaginario collettivo la tradizionale visione dello stesso come "immobile pieno di quadri o animali impagliati" [52].

Il recepimento della sua diversa considerazione ha certamente influito anche sulla struttura dell'Amministrazione di settore, sebbene questa appaia destinata a mutare ancora. Soprattutto laddove, da più parti, sembra premere la consapevolezza per cui considerare il passato comune ad uno o più popoli come un valore da preservare sia uno strumento cruciale nella costruzione di un'identità condivisa.

Note

[1] Sul concetto di "museo a vocazione esterna", più ampiamente, si v. J.-C. Barbato, C. Bories, *Européanisation et internationalisation du droit des musées - Actes du colloque organisé le 8 juin 2015 au Petit Palais par le CEDIN, le CDPC, DCS, l'IRDP et le Musée du Louvre*, Ed. Pedone, Paris, 2017, pag. 9 ss.

[2] Cfr. art. 101, co. 2, lett. a), d.lg. 42/2004. Sulla definizione di "testimonianza avente valore di civiltà", nel contesto nazionale, il riferimento è agli atti della Commissione Franceschini, cfr. *Per la salvezza dei beni culturali in Italia. Atti e documenti della Commissione d'indagine per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, archeologico, artistico e del paesaggio*, Roma, Colombo, 1967. Sul concetto di "cultura", secondo l'accezione che ricomprende nella nozione "ogni prodotto e manifestazione della creatività umana", si veda poi R. O'Keefe, *The "Right to Take Part in Cultural Life" Under Article 15 of the ICESCR*, in *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 47, Issue 4, October 1998, pagg. 905-923, qui pag. 905.

[3] La definizione è contenuta nell'articolo 3, sez. 1, dello Statuto Icom, così come modificato a seguito della ventunesima Conferenza Generale del Consiglio, tenutasi a Vienna nel 2007. La nozione internazionale di "museo" attualmente adottata costituisce il punto di arrivo di una serie di modifiche operate sulla prima nozione, adottata dall'Icom nel 1971. Sulle evoluzioni della nozione e per uno studio dettagliato del significato delle varie proposizioni che la compongono, si v. V. Falletti, M. Maggi, *I musei*, Bologna, Il Mulino, 2012, pag. 12 ss.

[4] Cfr. D. Poulot, *Patrimoine et musées. L'institution de la culture*, Hachette, 2014; Id., *Musées et museologie*, Paris, La Découverte, 2005; M.T. Fiorio, *Il museo nella storia. Dallo studio alla raccolta pubblica*, Bruno Mondadori, 2011.

[5] Sulle origini dei musei britannici, si v. O. Impery, A. MacGregor (a cura di), *The Origins of Museums. The Cabinet of Curiosities in Sixteenth and Seventeenth Century*, House of Stratus, 2001; J.F. Physick, *The Victoria and Albert Museum. The History of Its Building*, Phaidon Press Ltd, 1982.

[6] Per una disamina più ampia del concetto di "museo" nel contesto nazionale, anche sul piano giuridico, si v. A. Emiliani, *Musei e museologia*, in *Storia d'Italia*, vol. V, tomo II, Torino, 1973, pagg. 1613-1655; Id., *Dal museo al territorio. 1967-1974*, Alfa, Bologna, 1974; Id., *Arte e libertà. La nascita del museo pubblico nell'Europa del XVIII secolo: conversazione*, Faenza: Amici dell'arte, 2010; Id., *Leggi, bandi e provvedimenti per la tutela dei beni artistici e culturali negli antichi Stati italiani. 1561-1860*, Polistampa, 2015.

[7] Sull'impegno dell'Icom e le regole di 'etica museale' applicabili nel settore, si v. B.L. Murphy (a cura di), *Museums, Ethics and Cultural Heritage*, Routledge, 2016.

[8] Già richiamata da D. Jalla, *Il museo contemporaneo. Introduzione al nuovo sistema museale italiano*, Utet Università, Torino, 2003, pag. 18 ss. e come già proposta da B. Lord e G. Dexter Lord, *The Manual of Museum Management*, Rowman Altamira, 1997, pag. 14 ss.

[9] Cfr. G. Santaniello, *Gallerie, pinacoteche e musei, ad vocem*, in *Enc. dir.*, 1969, pag. 433 ss., qui pagg. 433-434; M. Grisolia, *Pinacoteche e musei*, in *Nuovo Dig. It.*, 1939, pag. 1138; M. Cantucci, *Sulla tutela giuridica delle cose di interesse artistico e storico*, Padova, Cedam, 1953; T. Alibrandi, *Musei, ad vocem*, in *Treccani*, 1988, pag. 1 ss. e, ancora, da T. Alibrandi e P. Ferri, *I beni culturali e ambientali*, II ed., Giuffrè, Milano, 2001, pag. 193.

[10] Va comunque ricordato che non tutti i musei francesi sono coinvolti in tale trasformazione e che quelli non resi autonomi, restano generici *services*, strutturalmente collegati al ministero competente. Per un quadro sui musei *personnes morales de droit public*, si veda più ampiamente J.-R. Pellas, *Droit de la culture*, LGDJ, 2015, pag. 58 ss.

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

[12] Tanto da concludere per l'"inesistenza" del museo, cfr. D. Jalla, *Il museo contemporaneo. Introduzione al nuovo sistema museale italiano*, cit., pag. 24.

[13] In particolare, il riferimento è al d.m. 23 dicembre 2014 (c.d. decreto musei), articolo 1.

[14] Sullo statuto giuridico del museo antecedente alle iniziative di riforma e sulle necessità sottese al suo mutamento, si v. M. Ainis, *Lo statuto giuridico dei musei*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1998, pag. 393 ss.; P. Forte, *I musei statali: prove di autonomia*, in *Aedon*, 2011, 1; G. Severini, *Musei pubblici e musei privati: un genere, due specie*, in *Aedon*, 2003, 2; G. Morbidelli e G. Cerrina Feroni (a cura di), *I musei. Discipline, gestioni, prospettive*, Torino, Giappichelli, 2010.

[15] Per un quadro sulla collocazione dei musei nell'ambito della struttura ordinamentale nazionale post-riforma, si v. [L. Casini, // 'nuovo' statuto giuridico dei musei italiani](#), in *Aedon*, 2014, 3; Id., *Ereditare il futuro. Dilemmi sul patrimonio culturale*, Bologna, Il Mulino, 2016, pag. 157 ss.; [P. Forte, I nuovi musei statali: un primo passo nella giusta direzione](#), in *Aedon*, 2015, 1. Per una panoramica sulla riforma che ha investito il settore museale in Italia, gli obiettivi perseguiti e gli effetti realizzati, per tutti, si v. L. Casini, *Una "Revolution in government"? La riforma amministrativa del patrimonio culturale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2018, 2, pag. 693 ss.

[16] Si tratta, in particolare, dei disegni di legge Chiarante (d.d.l. 5 ottobre 1989) e della "Commissione Cheli", istituita con d.m. 5 dicembre 1996, sulle quali più approfonditamente si v. G. Melis, *Un progetto di riforma per il Ministero dei beni culturali e ambientali: le idee di Beppe Chiarante*, disponibile su <https://www.irpa.eu/area-bibliografica/scrittiautore/la-riforma-del-mibac-le-idee-di-beppe-chiarante/>; [P. Leon, "Giornata di studio su 'L'istituzione del Ministero per i Beni e le Attività culturali nel quadro delle riforme amministrative'. Le proposte della Commissione Cheli](#), in *Aedon*, 1999, 1; [M. Ainis, Il decentramento possibile](#), in *Aedon*, 1998, 1; [L. Bobbio, Due scenari per il decentramento dei musei](#), in *Aedon*, 1998, 1.

[17] Per un panorama sulla dimensione delle Soprintendenze autonome, si veda più approfonditamente L. Landriani, *Modelli di gestione per le aziende dei beni culturali. L'esperienza delle Soprintendenze 'speciali'*, Milano, Franco Angeli, 2012.

[18] Il riferimento è alla l. 352/1997 per la Soprintendenza di Pompei. Successivamente poi la Soprintendenza speciale di Napoli verrà accorpata con quella di Pompei. Sulla realtà legata al sito archeologico di Pompei, tra gli altri, si v., P.G. Guzzo, *Pompei 1998-2003. L'esperimento dell'autonomia*, Milano, Electa, 2003; [G. Gherpelli, L'autonomia pilota: l'esperienza di Pompei](#), in *Aedon*, 1999, 1; [P. Ferri e L. Zan, Pompei dieci anni dopo. Ascesa e declino dell'autonomia gestionale](#), in *Aedon*, 2012, 1-2; [G. Sciuillo, La retorica dell'organizzazione: il 'Grande Progetto Pompei'](#), in *Aedon*, 2013, 3; [G. Gherpelli, Nuovi mutamenti di rotta nella gestione di Pompei](#), in *Aedon*, 2013, 3; A. Ermani, *Pompei*, Mondadori, 2015.

[19] Cfr. d.m. 23 dicembre 2014, art. 1.

[20] Cfr. Statuto della Galleria degli Uffizi, art. 2, commi 2 e 3.

[21] Cfr. Statuto della Reggia di Caserta, art. 2, co. 1, lett. a) e b).

[22] In generale, sul concetto di "autonomia" in senso giuridico, si veda il contributo di M.S. Giannini, *Autonomia (Saggio sui concetti di autonomia)*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1951, Milano, Giuffrè, pag. 851 e ss.; Id., *Autonomia pubblica*, ad vocem, in *Enc. dir.*, IV, Milano, 1959, pag. 356 e ss., oltre a quello di S. De Fina, *Autonomia*, in *Enc. giur.*, 2009, pag. 1 ss.

[23] Cfr. J.-R. Pellas *Droit de la culture*, cit., pag. 58 ss.

[24] Sulle caratteristiche dei NDPBs nel quadro dell'amministrazione statale britannica, per tutti, si v. P. Craig., *Administrative Law*, London, Sweet&Maxwell, 2016, pag. 75 ss.

[25] Sulla disciplina del *trust* nel Regno Unito ed in particolare per quella relativa alle varie forme che cadono sotto la denominazione di "*public trust*", si v., G. Moffat, *Trust Law*, Cambridge University Press, 2009, pag. 267 ss.

[26] Cfr. gli statuti del *British Museum*, della *National Gallery* e della *TATE*, disponibili su www.legislation.gov.uk. Per quel che attiene al ruolo del DCMS e l'impatto della sua attività nel settore, si vedano le stime pubblicate dal National Audit Office, ottobre 2017, disponibili su <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2017/10/Short-Guide-to-the-Department-for-Digital-Culture-Media-and-Sport.pdf>.

[27] Sulle forme di esistenza dei musei e su quella del museo ad "autonomia limitata", si v. Jalla D., *Il museo contemporaneo Introduzione al nuovo sistema museale italiano*, cit., pag. 20 ss.

[28] In questi termini si esprime M.S. Giannini, *Autonomia pubblica*, cit.

[29] Sul tema del modello imprenditoriale applicato ai musei, si vedano i contributi di M. Montella, *Musei e beni culturali. Verso un modello di governance*, Mondadori Electa, 2003; [L. Zan, La trasformazione delle organizzazioni culturali in fondazione: la prospettiva manageriale](#), in *Aedon*, 2003, 2; M. Vanni, *Il museo diventa impresa. Il marketing museale per il break even di un luogo da vivere quotidianamente*, Celid, 2018.

[30] Cfr. art. 35 d.p.c.m. 171/2014 e d.m. 23 dicembre 2014, artt. 3-9. Tra questi rientrano sia i proventi sia i proventi derivanti dalla vendita dei biglietti di ingresso, sia i canoni derivanti da concessioni su spazi e beni; quelli provenienti da diritti d'uso, di riproduzione; oltre che quelli legati alle produzioni editoriali, nelle quali rientrano pubblicazioni o altre attività legate al merchandising e ai servizi erogati a pagamento.

[31] I cui statuti, insieme a tutti gli altri finora approvati, sono disponibili su <http://www.beniculturali.it/mibac/opencms/MiBAC/sito-MiBAC/MenuPrincipale/Ministero/Atti-a-firma-del-Ministro/index.html>.

[32] Cfr. Statuto delle Gallerie Estensi, art. 5, co. 2, lett. b, disponibile su <https://www.beniculturali.it/mibac/multimedia/MiBAC/documents/feed/pdf/Decreto%20di%20approvazione%20dello%20Statuto-imported-74117.pdf>; cfr. Statuto dei Musei Reali di Torino, art. 5, co. 2, lett. b, disponibile su <https://www.museireali.beniculturali.it/wp-content/uploads/2017/09/statuto.pdf>.

[33] Cfr. Statuto delle Gallerie Estensi, art. 5, co. 1, 2, lett. b, c e d, allegato al decreto di approvazione dello stesso del 16 febbraio 2017; Statuto dei Musei Reali di Torino, art. 5, co. 1, lett. b), c) e d), approvato con decreto del 26 giugno 2017.

[34] Sul tema del museo-impresa, tra gli altri, si vedano i contributi di [C. Barbati, L'impresa museale: la prospettiva giuridica](#), in *Aedon*, 2010, 1; [S. Baia Curioni, A proposito di Grande Brera](#), in *Aedon*, 2012, 3; Id., *I processi di produzione di valore nei musei, 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. 250 ss.

[35] Più in generale, con riferimento al tema dell'"impresa-cultura", si veda il 12° Rapporto Annuale Federculture 2016 - "*Impresa Cultura. Creatività, partecipazione, competitività*", Gangemi Editore, Roma, 2016.

[36] [S. Baia Curioni, L. Forti, Note sull'esperienza delle concessioni per la gestione del patrimonio culturale in Italia](#), in *Aedon*, 2009, 3.

[37] Cfr. Statuto Gallerie degli Uffizi, art. 5, co. 2, lett. b); Statuto della Galleria Borghese, art. 6, co. 2, 2.1 e 2.2.; Statuto della Pinacoteca di Brera, art. 6, co. 2, lett. a) e b); Statuto della Reggia di Caserta, art. 5, co. 1, lett. a); Statuto del Museo

Archeologico Nazionale di Napoli, art. 6, co. 2, lett. b). Alla stesura di detti piani collabora il Comitato scientifico, quale organo di supporto tecnico e di natura consultiva, cfr. Statuto Gallerie degli Uffizi, art. 7, co. 2, lett. c); Statuto della Galleria Borghese, art. 8, co. 3, 3.1. e 3.2.; Statuto della Pinacoteca di Brera, art. 8, co. 1; Statuto della Reggia di Caserta, art. 7, co. 1, lett. a) e b); Statuto del Museo Archeologico Nazionale di Napoli, art. 8, co. 1, lett. a) e b); Statuto delle Gallerie Estensi, art. 7, co. 1, lett. a) e b).

[38] Cfr. Statuto della Reggia di Caserta, art. 13, co. 3; Statuto del Museo Archeologico Nazionale di Napoli, art. 19, co. 1; Statuto Gallerie degli Uffizi, art. 11, co. 1.

[39] Pellas J-R., *Droit de la culture*, cit., pagg. 60-61.

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

[41] Sul rapporto tra potere e modello imprenditoriale e sulle logiche aziendali applicate all'Amministrazione Pubblica, si v. P. Cerbo, *Potere organizzativo e modello imprenditoriale nella Pubblica Amministrazione*, Padova, Cedam, 2007; P. Chiappinelli, L. Condemi, *Programmazione e controlli nelle pubbliche amministrazioni*, Milano, Giuffrè, 2004.

[42] Per tutti, cfr. decreto di nomina del Consiglio di Amministrazione dei Musei Reali di Torino, 23 dicembre 2015.

[43] Con riferimento alla questione del profilo privatistico del personale in tema di fondazioni, si v. V. Cerulli Irelli, *Il patrimonio culturale tra pubblico e privato: modelli organizzativi e strumenti giuridici: "Le fondazioni lirico-sinfoniche"*, in *Aedon*, 2012, 3. Più in generale, sul ruolo delle fondazioni quale strumento di gestione museale, più approfonditamente, si v. A. Pisaneschi e M. Perini, *Fondazioni e musei. Il ruolo delle fondazioni bancarie: dal finanziamento alla gestione*, in *I musei. Discipline, gestioni, prospettive*, cit., pag. 35 ss.

[44] Cfr. *Les musées nationaux après une décennie de transformations*, 30 marzo 2011, disponibile su <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/les-musees-nationaux-apres-une-decennie-de-transformations>.

[45] Il riferimento è ai sistemi di accreditamento museale già attivi da molto tempo in Francia ("Musées de France") e nel Regno Unito ("Accreditation Scheme"), ai quali l'Italia si è solo di recente adeguata, mediante la costruzione e l'attivazione del sistema museale nazionale "Musei Italiani". Per una disamina del percorso che ha condotto alla sua creazione e le analisi in chiave comparata degli altri sistemi citati, si vedano gli atti della Commissione di studio per l'attivazione del Sistema Museale Nazionale (2015-2017), disponibili su http://www.beniculturali.it/mibac/export/MiBAC/sito-MiBAC/Contenuti/visualizza_asset.html_1405601034.html.

[46] Cfr. d.m. 21 febbraio 2018.

[47] Più in generale, sul modello fondazionale applicato al settore dei beni culturali, tra gli altri, si v. L. Zan, *La trasformazione delle organizzazioni culturali in fondazione: la prospettiva manageriale*, in *Aedon*, 2003, 2; A. Crismani, *La gestione museale tra vecchi e nuovi problemi. "I musei tra l'immaginario collettivo e la realtà giuridica e gestionale"*, in *Aedon*, 2013, 2; D. Messineo, R. Occhilupo, *I musei: organizzazione e gestione. "La gestione dei parchi archeologici e il coinvolgimento dei privati nel settore culturale: l'Italia nel confronto con la Francia, la Germania e la Spagna"*, in *Aedon*, 2014, 3.

[48] Sul caso del Museo Egizio, più approfonditamente, si v. S. Foà, *Lo statuto-tipo della fondazione museale: il caso del Museo Egizio di Torino*, in *Aedon*, 2003, 2.

[49] Sulla questione di "Grande Brera", in particolare, si v. S. Baia Curioni, *A proposito di Grande Brera*, in *Aedon*, 2012, 3; G. Manfredi, *'La Fondazione Grande Brera', il partenariato e la panacea di tutti i mali*, in *Aedon*, 2014, 2.

[50] Sul tema, in particolare, si v. L. Casini, *Ereditare il futuro. Dilemmi sul patrimonio culturale*, cit., pag. 203 ss.; G. Sciallo, *La retorica dell'organizzazione: il "Grande Progetto Pompei"*, in *Aedon*, 2013, 3.

[51] Si tratta della *Recommendation concerning the Protection and Promotion of Museums and Collections*, adottata durante la 38esima sessione della Conferenza generale il 17 novembre 2015, alla quale è seguita una implementazione della stessa con la consultazione del 15 dicembre 2017, documenti disponibili sul sito <http://www.unesco.org/new/en/culture/themes/museums/recommendation-on-the-protection-and-promotion-of-museums-and-collections/>. Per un'analisi nella prospettiva della Convenzione, si v. M. Montella, P. Petrarola, D. Manacorda, M. Di Macco, *La Convenzione di Faro e la tradizione culturale italiana*, in *Il capitale culturale. Studies on the Value of Cultural Heritage - Atti del Convegno su "La valorizzazione dell'eredità culturale in Italia"*, 2016, 5.

[52] M. Falletti, M. Maggi, *I musei*, Bologna, Il Mulino, 2012, pag. 17.