



Finanziato
dall'Unione europea
NextGenerationEU



Ministero
dell'Università
e della Ricerca



Italiadomani
PIANO NAZIONALE
DI RIPRESA E RESILIENZA



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE

DOTTORATO DI RICERCA IN *SCIENZE GIURIDICHE*

CICLO XXXVIII - ex DM 351

ORGANIZZAZIONE DEI MUSEI E VALORIZZAZIONE DEL PATRIMONIO MUSEALE

Settore Scientifico Disciplinare

IUS / 10

Dottorando

Dott. Guglielmo Perini

Supervisore

Prof. Torricelli Simone

Coordinatrice

Prof.ssa Vallauri Maria Luisa

Organizzazione dei musei e valorizzazione del patrimonio museale

Al nonno Giuliano

INDICE

INTRODUZIONE	1
--------------	----------

CAPITOLO I - DAL DIRITTO ALLA CULTURA ALLA FRUIZIONE DEI BENI CULTURALI

1. Premessa: il regime giuridico dei musei e i profili in cui esso si scompone. Necessità di una trattazione unitaria a partire dall'art. 9 Cost	11
2. L'art. 9 Cost. e la politica culturale: verso un modello costituzionale	16
3. Coordinate costituzionali per l'intervento pubblico in materia di cultura	23
4. La nozione di "cultura" nell'azione promozionale dei pubblici poteri	27
5. L'attuazione del diritto alla cultura tra legislazione e giurisprudenza costituzionale	36
6. Immaterialità del bene culturale e funzione dichiarativa del vincolo: gli effetti della costituzionalizzazione dell'interesse culturale	41
7. Valorizzazione dei beni culturali e finalità di fruizione collettiva	51
8. I beni culturali come paradigma dei beni di interesse pubblico: prime conclusioni sul diritto alla cultura come diritto sociale a "tipizzazione debole"	60
9. Interesse collettivo vs diritti patrimoniali: il bilanciamento tra limiti amministrativi e obblighi di servizio pubblico	66

10. Il servizio pubblico avente ad oggetto beni destinati alla fruizione collettiva	72
---	----

CAPITOLO II - BENI CULTURALI E PROMOZIONE DELLA CULTURA: UNA RILETTURA DELLA FUNZIONE DI VALORIZZAZIONE

Sommario	76
----------	----

PARTE I - L'uso dei beni culturali e la loro valorizzazione come servizio pubblico

1. Dalla promozione della cultura alla fruibilità del patrimonio: i presupposti del servizio pubblico culturale	78
2. La proprietà e gli usi del patrimonio culturale: le ragioni della preferenza per la proprietà pubblica	80
2.1) La proprietà pubblica e il nodo delle concessioni	84
2.2) Limiti alla proprietà privata per la fruizione pubblica: diritti reali pubblici e obbligazioni <i>propter rem</i>	93
3. Verso un servizio pubblico per la fruizione del patrimonio culturale: le premesse storiche del dibattito (la voce "Musei" di U. Borsi)	98
4. Il dibattito attuale: la valorizzazione come servizio pubblico tra beni pubblici e privati	101

PARTE II - Valorizzazione e servizio pubblico culturale: organizzazione e

strumenti

1. L'evoluzione della disciplina sulla valorizzazione dei beni culturali e le perduranti incertezze sulla sua definizione **110**
2. Due contrapposte interpretazioni del concetto di valorizzazione **118**
3. Profili organizzativi della valorizzazione del patrimonio culturale: una cartina di tornasole **121**
4. Moduli organizzativi privatistici e partenariati istituzionali per la valorizzazione del patrimonio culturale **130**
5. Gli strumenti per la valorizzazione: criteri di classificazione **133**
6. Gli strumenti di valorizzazione: il partenariato contrattuale **137**
7. Il modello generale: la concessione di attività di valorizzazione (art. 115) **142**
8. Gli altri modelli di partenariato: le concessioni dei servizi per la valorizzazione **146**
9. Gli altri modelli di partenariato: gli accordi di valorizzazione **152**
10. I partenariati speciali per la valorizzazione **155**
11. Valorizzazione e utilizzo delle immagini del patrimonio culturale: la disciplina delle riproduzioni **163**
12. Le mostre come strumento di valorizzazione: la disciplina dei prestiti **172**
13. Valorizzazione e finanziamenti privati: mecenatismo e sponsorizzazioni **178**

PARTE III - Una possibile rilettura del concetto di valorizzazione in chiave

culturale

1. La valorizzazione: da funzione amministrativa a insieme di politiche pubbliche **184**
2. I caratteri della valorizzazione e il suo rapporto con la tutela **189**
3. La valorizzazione del patrimonio culturale digitale **193**
4. I caratteri della valorizzazione e la centralità della progettazione strategica **200**
5. Ripensare la valorizzazione **206**
6. Le ricadute del nuovo concetto di valorizzazione sull'attività di prestazione della pubblica amministrazione **214**
 - 6.1) ... e sull'attività autoritativa **221**
7. Servizio pubblico culturale: doverosità e cooperazione **225**
8. Cooperazione e Terzo settore: ipotesi di un ambito riservato all'intervento privato solidale **235**
9. Per (non) concludere: la gestione diretta degli interventi di valorizzazione e il rilievo dell'organizzazione **241**

CAPITOLO III - DAL PATRIMONIO AL PUBBLICO: L'ORGANIZZAZIONE DEI MUSEI

1. Premesse: il museo come istituzione complessa e sede del servizio pubblico culturale **245**
2. Le molte definizioni di museo: esperienze europee e anomalia italiana **248**
3. La formazione del museo pubblico in Italia: contesto storico, legislativo e culturale **254**
4. Il museo come servizio pubblico: dall'avvento delle Regioni all'Atto di indirizzo del 2001 **259**
5. Dal museo come *universitas rerum* al museo come bene culturale **263**
6. Il pluralismo del sistema museale italiano: dati, attori e modelli organizzativi **269**
7. Gli antecedenti della riforma museale **273**
8. Modelli organizzativi per i musei statali: il museo-ufficio **276**
9. Modelli organizzativi per i musei statali: il museo-ufficio dirigenziale dotato di autonomia speciale **280**
10. Il museo-fondazione **285**
11. Il rapporto tra istituti della cultura e amministrazione periferica del Ministero **287**
12. Autonomia finanziaria e distribuzione delle risorse nel panorama museale **291**

13. I musei pubblici non statali	294
14. Standard di qualità per il sistema museale	296
15. Il Sistema Museale Nazionale: struttura, accreditamento e obiettivi	300
16. Il museo pubblico come istituto e istituzione	304

CONCLUSIONI

1. Il rilievo costituzionale dell'apertura al pubblico del patrimonio culturale	310
2. Dalla valorizzazione alla partecipazione culturale: il museo tra amministrazione e società civile	315
3. Musei e art. 33 Cost.: il modello degli istituti di alta cultura	321
4. Il museo come autonomia funzionale della comunità di patrimonio	325

BIBLIOGRAFIA	336
--------------	------------

INTRODUZIONE

La dottrina che più approfonditamente si è confrontata con il tema ha riconosciuto nel diritto dei beni culturali «uno dei settori più antichi, articolati e complessi dell'ordinamento giuridico»¹, esito di una stratificazione normativa secolare che attraversa diversi rami del diritto e si colloca in una zona di confine, in costante tensione tra le dimensioni del pubblico e del privato. All'interno di questo campo, gli studi di diritto pubblico si sono concentrati sui caratteri del bene culturale e dell'attività amministrativa preordinata alla sua qualificazione e tutela, ricostruendo, in parallelo, la struttura e il funzionamento dell'apparato amministrativo che ne garantisce l'attuazione. Solo in tempi recenti l'attenzione si è estesa alla funzione di valorizzazione, mentre la promozione delle attività culturali rimane, ancora oggi, un ambito di ricerca meno esplorato. Allo stesso modo, sul versante organizzativo, la riflessione scientifica si è rivolta all'assetto dell'amministrazione centrale dello Stato, relegando in secondo piano le sue articolazioni periferiche e, ancor più, le strutture

¹ L. Casini, *La "vertigine della lista"? Patrimonio culturale e codificazione*, in Riv. trim. dir. pubbl., 3/2025, pag. 694

dell'amministrazione regionale e locale². Questa prospettiva, inevitabilmente centrata sui poteri autoritativi degli apparati di tutela, ha finito per mettere in ombra i profili organizzativi e funzionali degli istituti della cultura, cui è affidata la duplice responsabilità di conservare e rendere accessibile il patrimonio.

Gli interessi della dottrina trovano, del resto, una spiegazione nel retroterra storico in cui la disciplina del patrimonio culturale ha preso forma. La materia si è infatti costituita, tra Ottocento e Novecento, intorno all'idea che fosse compito dello Stato preservare ed esporre quei beni che, per le loro caratteristiche di unicità e pregio, si prestavano al «godimento del bello attraverso il gusto estetico» di ciascun individuo³. Il valore della cosa d'arte appariva allora come una qualità oggettiva del bene, immediatamente percepibile da un pubblico colto, sì da rendere superflua qualsiasi mediazione interpretativa o forma di promozione. Di conseguenza, l'attività amministrativa si esauriva nella tutela materiale della res, intesa come difesa dell'integrità fisica e controllo sulla circolazione, mentre restavano ai margini tutte le funzioni legate alla comunicazione, alla valorizzazione e alla diffusione del sapere. Non sorprende, pertanto, che la disciplina dei musei

² D. Donati, *Presentazione*, in C. Mazzanti, *Dalla memoria alla conoscenza. Forma e autonomia dei musei nell'ordinamento italiano*, Franco Angeli, 2024

³ M. Cantucci, *La tutela giuridica delle cose di interesse artistico o storico*, Cedam, 1953, pag. 1

si limitasse a pochi profili organizzativi (orari di apertura, modalità di accesso, tassa d'ingresso) e che i rari studi giuridici dedicati al tema finissero per sovrapporre l'istituto alla sua collezione, identificandone il regime giuridico nella sola appartenenza al demanio statale.

La Costituzione introduce un elemento di profonda discontinuità all'interno di questo modello: l'appartenenza del patrimonio storico e artistico alla Nazione trasforma, infatti, i beni culturali in fattori identitari di coesione sociale, testimonianze materiali della storia di una comunità, in grado di comunicare anche al di fuori di essa, rivolgendosi a un pubblico più ampio e potenzialmente universale. Al tempo stesso, il legame istituito tra tutela conservativa e promozione della cultura proietta il patrimonio in una dimensione dinamica, nella quale esso diviene strumento di crescita intellettuale per i consociati e supporto per lo sviluppo di nuove forme espressive. La cultura e le sue testimonianze si emancipano così dall'esperienza estetica individuale, per farsi bene di relazione, in grado, se accompagnato da adeguati supporti didattici, di comunicare con pubblici diversi per provenienza sensibilità ed estrazione sociale.

Su queste basi prende forma in dottrina una riflessione inedita, volta a valorizzare la dimensione immateriale dei beni

culturali e il loro ruolo nella promozione dell'arte e della scienza, quali compiti irrinunciabili della Repubblica. L'originalità di tali contributi non basta tuttavia a colmare il vuoto lasciato sul piano organizzativo e funzionale: l'amministrazione del patrimonio culturale rimane, infatti, sostanzialmente ancorata alla legislazione di tutela del 1939, pressoché indifferente alle innovazioni introdotte dal nuovo assetto costituzionale. Il mutamento effettivo si manifesterà solo nei decenni successivi, con l'affermazione della valorizzazione come funzione autonoma, chiamata a integrare la tutela conservativa e a tradurre in obbligo giuridico l'esigenza di ampliare la fruibilità del patrimonio. In parallelo, le riforme dell'amministrazione dei beni culturali daranno progressivamente avvio, dapprima in forme embrionali, poi sempre più strutturate, al riconoscimento dell'autonomia dei musei e, più in generale, degli istituti della cultura.

L'insieme delle innovazioni richiamate, oggetto di analisi nei capitoli che seguono, delinea un mutamento profondo, dal quale emerge con chiarezza la responsabilità dei pubblici poteri nel garantire un accesso equo e diffuso alle molteplici forme, materiali e immateriali, della creatività e della produzione culturale umana. La fruizione non è più prerogativa di un pubblico colto, già in possesso degli strumenti culturali e materiali necessari per accedervi, ma diventa occasione di

formazione e arricchimento intellettuale, da promuovere attraverso servizi educativi e altre forme di accompagnamento, conformi a standard minimi di qualità, capaci di avvicinare le diverse componenti del pubblico ai luoghi in cui il patrimonio è conservato e offerto ai visitatori. Per rispondere a questa esigenza, gli istituti della cultura hanno progressivamente acquisito una propria autonomia funzionale, che consente loro di definire politiche e strategie di valorizzazione coerenti con la natura delle collezioni e le caratteristiche dei diversi pubblici di riferimento. Ne deriva l'esigenza di una riflessione organica che, attingendo ai numerosi contributi della dottrina in materia, riconnetta gli assetti organizzativi e i modelli di autonomia degli istituti ai loro compiti di valorizzazione, intesi come espressione della vocazione del bene culturale a divenire veicolo di conoscenza, strumento educativo e occasione di formazione intellettuale condivisa.

Proprio su quest'ultimo aspetto si concentrerà il primo capitolo, dedicato ai rapporti che intercorrono fra la disciplina dei beni culturali e le politiche pubbliche di sostegno alla cultura come attività destinata ad arricchire il patrimonio. L'obiettivo è dimostrare come, muovendo dalla qualificazione del bene culturale quale risorsa a destinazione pubblica e dalla sua funzione strumentale alla promozione della cultura, sia possibile riconoscere, in capo ai singoli, un autentico diritto

alla cultura, inteso come diritto sociale alla fruizione consapevole del patrimonio.

Sviluppando queste premesse, il secondo capitolo sarà dedicato all'analisi delle attività di offerta al pubblico e promozione del patrimonio storico e artistico, allo scopo di qualificarle come servizio pubblico culturale: un insieme di prestazioni finalizzate a garantire la destinazione collettiva dei beni culturali e a tradurre in pratica quelle pretese individuali, riconducibili al diritto alla cultura, di cui il singolo è titolare e lo Stato, nel suo complesso, è garante.

L'indagine prenderà le mosse dalla disciplina degli usi del patrimonio culturale, per poi soffermarsi sulla funzione di valorizzazione, al fine di dimostrare come l'erogazione del servizio pubblico culturale rappresenti, al tempo stesso, il suo oggetto e la finalità che essa tende a realizzare. In questa prospettiva, la prestazione del servizio dovrà intendersi soggetta alla relativa disciplina non solo per quanto concerne l'iniziativa e la gestione, ma anche con riguardo alla definizione e al rispetto di standard qualitativi minimi, indispensabili per assicurare una fruizione effettiva e consapevole del patrimonio.

Un simile percorso incontra, tuttavia, le difficoltà proprie di ogni tentativo di descrivere giuridicamente l'attività di

valorizzazione: la disciplina di riferimento, infatti, si è sviluppata in modo frammentario e discontinuo, senza offrire una definizione puntuale della funzione né delle sue finalità, concentrandosi piuttosto sugli strumenti di partenariato (pubblico-privato e interistituzionale) attraverso i quali i soggetti pubblici perseguono obiettivi declinati, di volta in volta, in senso educativo, commerciale o di promozione del territorio. Sarà pertanto necessario dedicare particolare attenzione a questi modelli, ricostruendone il funzionamento e le implicazioni, per proporre, nella parte conclusiva del capitolo, una rilettura in chiave culturale. Da tale prospettiva, la valorizzazione potrà essere descritta quale attività orientata alla promozione del valore immateriale e simbolico del patrimonio culturale e, dunque, come strumento primario di attuazione del diritto sociale alla cultura. Al tempo stesso, la valorizzazione, nella misura in cui mira a rendere il patrimonio conosciuto e accessibile, si presta a includere un insieme di attività complementari, di natura economica o gestionale, che, mantenendo carattere strumentale rispetto alla funzione culturale, contribuiscono a garantirne la sostenibilità nel lungo periodo.

Nell'ultima parte del lavoro, l'attenzione si sposterà dal profilo dei compiti, rappresentato dalla valorizzazione, a quello delle strutture organizzative, per indagare il museo quale luogo

di incontro e coesistenza delle diverse funzioni che ineriscono al patrimonio culturale (tutela, valorizzazione e fruizione). L'obiettivo sarà quello di mettere in luce la piena circolarità che esiste tra attività amministrativa e organizzazione: comprendere l'una significa, inevitabilmente, definire i contorni dell'altra, poiché è nell'assetto dei musei che si riflette in modo più immediato l'attuazione concreta della valorizzazione come compito pubblico e come servizio reso alla collettività.

Al fine di cogliere appieno il ruolo del museo nel contesto giuridico contemporaneo, il capitolo si svilupperà a partire dall'esame della sua evoluzione storica, ripercorrendo i processi che ne hanno determinato la formazione e la progressiva trasformazione da semplice collezione, intesa come *universitas* di beni pubblici, a soggetto dotato di identità istituzionale e di rilevanza autonoma nell'ordinamento. In questo contesto, una posizione di primo piano sarà riservata ai musei statali, per i quali la presenza di una disciplina omogenea, fissata a livello ministeriale, consente di ricostruire con precisione i modelli organizzativi, le figure interne e i diversi gradi di autonomia riconosciuti. Nel dettaglio, la trattazione si concentrerà sull'autonomia speciale, riconosciuta ai musei nazionali poco più di un decennio fa, ricostruendo i precedenti istituzionali e organizzativi che ne hanno anticipato

l'introduzione, a partire dal modello delineato per le soprintendenze speciali alla fine degli anni Novanta del secolo scorso. Saranno poi passate in rassegna le varie tipologie di museo oggi esistenti a livello statale, distinguendone gli assetti organizzativi, le responsabilità e competenze, al fine di quantificare il grado di autonomia riconosciuto loro.

Parallelamente, l'ampiezza e la diffusione territoriale dei musei civici rendono necessario un cenno alla loro, pur limitata, disciplina, al fine di evidenziare come il processo di riforma avviato nell'amministrazione statale abbia progressivamente esteso la propria influenza anche agli istituti culturali degli enti territoriali, attraverso lo strumento del Sistema museale nazionale, divenuto oggi il principale veicolo di coordinamento e di integrazione tra le diverse strutture espositive.

Al di là degli aspetti più strettamente descrittivi, la tesi che si intende sostenere riguarda il nesso fra la promozione della cultura e il funzionamento dei musei, con particolare riferimento all'assetto organizzativo che essi devono assumere per poter esercitare, in condizioni di effettiva autonomia, la propria funzione. Se la valorizzazione consiste nel rendere accessibile il contenuto cognitivo e immateriale del patrimonio, essa rappresenta una componente essenziale dell'attività

museale, che trova nella mediazione fra patrimonio e pubblico la propria ragion d'essere istituzionale. Ne discende che le scelte relative alla selezione, all'allestimento e alla presentazione delle opere, così come all'organizzazione delle attività didattiche e promozionali, si configurano come atti di trasmissione culturale: esse concorrono alla costruzione di un messaggio educativo sul significato del patrimonio, la cui elaborazione deve avvenire in condizioni di rigore scientifico e di neutralità assiologica, sottratta alle contingenze politiche o di mercato e sviluppata attraverso il confronto con esperti e visitatori.

In questa prospettiva, l'autonomia dei musei si presenta come strumento imprescindibile per garantire, da un lato, il più ampio coinvolgimento della comunità nella gestione delle istituzioni culturali (secondo il modello partecipativo delineato dalla Convenzione di Faro) e, dall'altro, per assicurare che l'offerta museale esprima autenticamente «le esigenze autonome e insopprimibili della cultura nell'ambito della vita sociale» e rifletta, in senso alto, una «politica della cultura come politica degli uomini di cultura, in difesa delle condizioni di esistenza e di sviluppo della cultura»⁴.

⁴ N. Bobbio, *Politica e cultura*, ora Einaudi, 1955, pagg. 66-37

CAPITOLO I

DAL DIRITTO ALLA CULTURA ALLA FRUIZIONE DEI BENI CULTURALI

SOMMARIO: 1) Premessa: il regime giuridico dei musei e i profili in cui esso si scompone. Necessità di una trattazione unitaria a partire dall'art. 9 Cost. 2) L'art. 9 Cost. e la politica culturale: verso un modello costituzionale 3) Coordinate costituzionali per l'intervento pubblico in materia di cultura 4) La nozione di "cultura" nell'azione promozionale dei pubblici poteri 5) L'attuazione del diritto alla cultura tra legislazione e giurisprudenza costituzionale 6) Immaterialità del bene culturale e funzione dichiarativa del vincolo: gli effetti della costituzionalizzazione dell'interesse culturale 7) Valorizzazione dei beni culturali e finalità di fruizione collettiva 8) I beni culturali come paradigma dei beni di interesse pubblico: prime conclusioni sul diritto alla cultura come diritto sociale a "tipizzazione debole" 9) Interesse collettivo vs diritti patrimoniali: il bilanciamento tra limiti amministrativi e obblighi di servizio pubblico 10) Il servizio pubblico avente ad oggetto beni destinati alla fruizione collettiva

1. Premessa: il regime giuridico dei musei e i profili in cui esso si scompone. Necessità di una trattazione sistematica a partire dall'art. 9 Cost.

Nel disegno legislativo e, prima ancora, nel comune sentire, i musei sono i luoghi in cui il patrimonio culturale è preservato e reso visibile. Nella loro funzione di servizio, essi veicolano il patrimonio che

custodiscono e, aprendolo alla fruizione, lo offrono alla cittadinanza⁵. Se tale è la loro finalità istituzionale, lo studio del regime giuridico dei musei deve partire dal domandarsi in che cosa consista questo patrimonio e per quale motivo l'ordinamento si preoccupi della sua trasmissione al punto da individuare una serie di «luoghi della cultura», che assolvono a questa funzione, erogando un servizio pubblico culturale⁶.

Le riforme⁷ che, nell'ultimo decennio, hanno dato forma al regime giuridico dei musei rispondono a un principio di specializzazione degli apparati e delle funzioni⁸, che implica il riconoscimento di una missione autonoma dell'istituzione museale, non più circoscritta alla sola conservazione delle collezioni, ma volta a tradurre in servizio pubblico la naturale vocazione dei beni culturali alla fruizione⁹. Proprio da questo dato occorre muovere per ricostruire i tratti essenziali di quella che può essere definita come «la questione museale in Italia»¹⁰, tanto più se si considera che l'attenzione crescente per il tema e la reiterata conferma delle scelte normative iniziali (a favore dell'autonomia gestionale dei

⁵ G. Cerrina Feroni, S. Torricelli, *Si ricomincia dai musei*, in *Il regime giuridico dei musei: profili comparati*, (a cura di) G. Cerrina Feroni, S. Torricelli, Il Mulino, 2021, pag. 9

⁶ Art. 101, D. Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, Codice dei beni culturali e del paesaggio

⁷ Riforma attuata con il D.P.C.M. 29 agosto 2014, n. 171, recante il Regolamento di organizzazione del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, degli uffici della diretta collaborazione del Ministro e dell'Organismo indipendente di valutazione della performance, a norma dell'articolo 16, comma 4, del d. l. 24 aprile 2014, n. 66, convertito

⁸ M. Cammelli, *L'ordinamento dei beni culturali tra continuità e innovazione*, Aedon, 3/2017

⁹ Così C. Mazzanti, *Dalla memoria alla conoscenza. Forma e autonomia dei musei nell'ordinamento italiano*, Franco Angeli, 2024, pagg. 20-21

¹⁰ L'espressione è tratta da P. Marzano, *Nuove dinamiche e antichi doveri nel sostegno e nella promozione della cultura: dalle radici della questione museale ai diritti delle generazioni future*, in *Nomos*, 2/2019

musei, della loro valorizzazione economica¹¹ e del coinvolgimento dei privati¹²) rendono necessaria una riflessione giuridica specifica, complementare agli ormai numerosi contributi provenienti da altre discipline¹³.

D'altra parte, l'affollamento dei temi ne rende difficile una trattazione unitaria, suggerendo piuttosto di procedere accostando argomenti e problemi legati da una comune inerenza alla vita del museo. In questa prospettiva, un punto di partenza potrebbe essere rappresentato dall'analisi dei modelli organizzativi delineati a partire dal d.m. 23 dicembre 2014, che distingue tra musei-uffici, configurati come articolazioni dei Poli museali regionali e dunque pienamente assorbiti nella struttura del Ministero della Cultura, musei-organismi, dotati di autonomia speciale, e musei-fondazioni, caratterizzati da una propria personalità giuridica. Sarebbe, quindi, necessario verificare la conformità di tali modelli rispetto agli standard internazionali contenuti nella definizione di museo adottata dall'Icom nel 2022¹⁴. Guardando

¹¹ Si consideri, in particolare, il D.P.C.M. 15 marzo 2024, n. 54, che sottolinea la rilevanza della «valorizzazione, anche economica, del patrimonio culturale statale», attribuendo la relativa competenza al Dipartimento per la valorizzazione del patrimonio (art. 6) e amplia a sessantasette il numero di musei, parchi archeologici e luoghi della cultura dotati di autonomia speciale (art. 24)

¹² Come dimostra la conferma, all'interno del nuovo Codice dei contratti pubblici, delle «forme speciali di partenariato» per la fruizione e valorizzazione del patrimonio culturale (d.lgs. 31/03/2023, n. 36, art. 134, co. 2)

¹³ Fra i quali si ricordano L. Cataldo (a cura di), *Musei e patrimonio in rete*, 2014, Hoepli, M. Nacci, *L'innovazione dell'amministrazione dei beni culturali in Italia: caratteristiche e criticità*, in *Il capitale culturale*, 9/2014, R. Cecchi, *Abecedario. Come proteggere e valorizzare il patrimonio culturale italiano*, Skira, 2015, M. Marzano, *Gestire il cambiamento. La riforma dei musei statali e le implicazioni dell'autonomia*, Tab, 2022

¹⁴ Lo Statuto di ICOM (International Council of Museums), approvato il 24 agosto 2007, definisce il museo come «un'istituzione permanente, senza scopo di lucro, al servizio della società, e del suo sviluppo, aperta al pubblico, che effettua ricerche sulle testimonianze materiali ed immateriali dell'uomo e del suo ambiente, le acquisisce, le conserva, e le

sempre ai profili organizzativi, dovrebbe poi essere esaminato il funzionamento del sistema museale nazionale e delle sue articolazioni regionali e locali, che includono i musei statali e, su base consensuale, previo riscontro dei requisiti qualitativi previsti, ogni altro museo di appartenenza pubblica o privata¹⁵.

Sul versante dell'attività, si pone il problema della qualificazione giuridica del servizio museale, della sua riconducibilità nell'alveo della valorizzazione o della fruizione e della sua configurabilità come servizio pubblico, che chiaramente emerge dall'art. 101 del Codice dei beni culturali. La doverosità della sua erogazione è ulteriormente confermata dall'inserimento delle prestazioni necessarie all'apertura e alla fruizione dei luoghi della cultura nel novero dei servizi essenziali, soggetti alla regolazione del diritto di sciopero prevista dalla legge n. 146 del 1990¹⁶.

comunica e specificatamente le espone per scopi di studio, educazione e diletto». La definizione ICOM è stata recepita dal d.m. 23 dicembre 2014, in materia di "Organizzazione e funzionamento dei musei statali", che all'art.1 la riprende integralmente, precisando che il museo esercita i propri compiti di raccolta, conservazione, studio ed esposizione delle testimonianze materiali e immateriali di civiltà, «promuovendone la conoscenza presso il pubblico e la comunità scientifica».

La definizione internazionale di museo è stata modificata dall'Icom stesso nel 2022 e la sua formulazione attuale prevede che «Il museo è un'istituzione permanente senza scopo di lucro e al servizio della società, che compie ricerche, colleziona, conserva, interpreta ed espone il patrimonio culturale, materiale e immateriale. Aperti al pubblico, accessibili e inclusivi, i musei promuovono la diversità e la sostenibilità. Operano e comunicano in modo etico e professionale e con la partecipazione delle comunità, offrendo esperienze diversificate per l'educazione, il piacere, la riflessione e la condivisione di conoscenze».

Sulla definizione internazionale di museo *infra* pagg. 232-235

¹⁵ Il sistema museale nazionale è disciplinato all'art. 7 del citato d.m. 23 dicembre 2014

¹⁶ C. Zoli, *La fruizione dei beni culturali quale servizio pubblico essenziale: il decreto legge 20 settembre 2015, n. 146 in tema di sciopero*, Aedon, 3/2015, G. Orlandini, *Prima nota sul decreto legge n. 146/2015*, consultabile sul sito della CGIL, R. Sciotti, *Fruizione del patrimonio culturale e diritto di sciopero*, in Rivista degli infortuni e delle malattie professionali, 3/2015

Dalla qualificazione del servizio museale come pubblico servizio discende, infine, la questione della sua eventuale natura economica e di mercato. Tale profilo, comunemente riconosciuto nella maggior parte delle attività museali¹⁷, assume particolare rilevanza nell'ipotesi di affidamento in gestione a soggetti privati, imponendo, in questi casi, il rispetto delle regole dell'evidenza pubblica.

Altri sarebbero poi i temi da trattare, quali, ad esempio, il rapporto tra valorizzazione culturale ed economica, la programmazione e pianificazione delle attività museali e il coinvolgimento dei privati in tali processi. Tuttavia, già da questa prima rassegna si nota l'inadeguatezza di un approccio settoriale, che si limiti a giustapporre singole problematiche legate alla gestione del museo pubblico, senza coglierne la dimensione unitaria. Più utile appare, invece, una lettura sistematica, che cerchi di riconnettere organizzazione e funzionamento dei musei ai principi costituzionali che ne informano la disciplina, *in primis* la funzione sociale del patrimonio culturale e la promozione della cultura come finalità e dovere della Repubblica in tutte le sue articolazioni. In questa prospettiva, anziché scomporre la realtà giuridica dei musei in un insieme di questioni settoriali, si rivela più efficace un metodo che ne colga l'unitarietà, individuando un principio guida capace di collegare gli argomenti indicati nei paragrafi precedenti con i grandi temi della tutela e della valorizzazione del patrimonio culturale.

¹⁷ G. Sciullo, *Valorizzazione, gestione e fondazioni nel settore dei beni culturali: una svolta dopo il d.lg. 156/2006?*, Aedon, 2/2006, F.G. Pizzetti, *I servizi culturali come servizi pubblici a rilevanza non economica: quale titolo competenziale per il legislatore regionale*, in *La valorizzazione dei beni culturali*, (a cura di) P. Bilancia, Franco Angeli, 2006, pag. 104 e pag. 121 ss.

2. L'art. 9 Cost. e la politica culturale: verso un modello costituzionale

In quanto apparato dell'organizzazione amministrativa, il museo pubblico è chiamato a perseguire un fine di interesse generale¹⁸, il cui fondamento non può che rinvenirsi nell'attuazione dei diritti previsti dalla Costituzione¹⁹. In particolare, se il museo è effettivamente un'istituzione deputata alla conservazione e alla trasmissione della cultura, esso non può essere ridotto a un mero strumento di gestione di beni pubblici, ma deve essere concepito come una struttura che, attraverso la propria attività, assicura la fruizione collettiva del patrimonio. Partendo da questo assunto, ci si può chiedere a quale

¹⁸ Il riferimento è, in primo luogo, a M. Nigro, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Giuffrè, 1966, in particolare pag. 148: «In quanto diretti a un fine, atto precettivo e regola di organizzazione, sono [...] condizionati giuridicamente dal fine e traggono da essi il loro valore ed il loro significato. Il finalismo degli atti precettivi d'organizzazione trova, per il nostro ordinamento, espresso riconoscimento nell'art. 97, primo comma»

¹⁹ Sul rilievo dell'organizzazione amministrativa per la cura degli interessi a protezione necessaria previsti dalla Costituzione si veda G. Rossi, *Diritto amministrativo*, vol. I, Giuffrè, 2005, pag. 142 e *Id*, *Principi di diritto amministrativo*, Giappichelli, 2015, pag. 116: «l'organizzazione costituisce la misura delle posizioni giuridiche (siano esse passive o attive): in assenza di personale e di strutture scolastiche il diritto all'istruzione non può essere soddisfatto. L'organizzazione è quindi coesistente alla cura degli interessi a soddisfazione necessaria e senza di essa non c'è protezione dell'interesse, non si realizzano i presupposti affinché un interesse possa essere considerato un diritto». Sull'argomento si veda anche A. Pioggia, *Cura e pubblica amministrazione*, Il Mulino, 2024, in particolare pag. 9.

Sul rapporto fra organizzazione amministrativa e diritti fondamentali si veda anche L. Ferrajoli, *Per una teoria dei diritti fondamentali*, Dir. pubb., 2010. L'Autore individua, nel disegno costituzionale dell'amministrazione, una nuova «funzione di garanzia primaria» dei diritti, non classificabile «entro la vecchia tripartizione settecentesca» dei poteri: all'amministrazione si riconosce quindi una legittimazione ulteriore, non derivante dalla rappresentatività democratica dei suoi vertici politici, ma dall'imparzialità nell'applicazione della legge e nella garanzia dei diritti fondamentali, anche contro il volere della maggioranza (in particolare pagg.172-173).

precetto costituzionale rispondano il finanziamento, l'organizzazione e la gestione dei musei pubblici: se esclusivamente al secondo comma dell'art. 9 Cost., che richiede alla Repubblica la tutela del patrimonio storico e artistico della Nazione, o se anche al primo, che le attribuisce il dovere di promuovere lo sviluppo della cultura. In altri termini, ci si potrebbe domandare se, per il singolo, l'accesso ai musei (e, a monte, la loro istituzione e apertura al pubblico) possa configurarsi come manifestazione di un più ampio diritto costituzionale alla cultura, riferito, in questo caso, ai valori identitari veicolati dal patrimonio culturale.

La nozione di diritto alla cultura si presenta come un concetto particolarmente sfuggente e dibattuto²⁰, nel quale è possibile distinguere due dimensioni distinte. Da un lato, una componente negativa, espressamente riconosciuta dall'art. 33 Cost., che si configura come libertà della cultura e dei suoi protagonisti da ingerenze del potere politico; dall'altro, una componente positiva, intesa come diritto sociale all'accesso ai mezzi necessari per la formazione intellettuale e la produzione di nuovi contenuti culturali²¹. È proprio quest'ultima declinazione a generare le maggiori incertezze.

²⁰ In aggiunta agli Autori citati nelle note successive si consideri J. Luther, *Le frontiere dei diritti culturali in Europa*, in *Diritti e Costituzione nell'Unione Europea*, (a cura di) G. Zagrebelsky, Laterza, 2004, D. Ferri, *La costituzione culturale dell'Unione europea*, Cedam, 2008, M. Carcione, *Dal riconoscimento dei diritti culturali nell'ordinamento italiano alla fruizione del patrimonio culturale come diritto fondamentale*, Aedon, 2/2013, M. Fiorillo, *Fra Stato e mercato: spunti in tema di costituzione economica, costituzione culturale e cittadinanza*, in *Rivista AIC*, 2/2018

²¹ In modo non dissimile da quanto avviene, per esempio, nel settore della libertà di espressione, dove alla libertà negativa dalla censura si affianca la pretesa positiva a un accesso equilibrato ai mezzi di informazione, alla base della regolazione del settore radiotelevisivo. In questo senso si veda R. Zaccaria, *Servizio pubblico radiotelevisivo*,

Se la dottrina ha, da tempo, messo in luce la dimensione culturale dei diritti fondamentali²² e, più in generale, il ruolo strutturante della cultura nell'architettura dello Stato costituzionale²³, minore attenzione è stata riservata alla possibilità di ricavare, dalle disposizioni che ne impongono la promozione e ne garantiscono la libertà, un diritto sociale alla cultura. Questo risultato è il frutto di una pluralità di fattori, primo fra tutti, la difficoltà, avvertita dalla dottrina immediatamente successiva all'entrata in vigore della Costituzione, ad attribuire all'art. 9 un significato non meramente programmatico²⁴, nonché la prevalenza, nel dibattito giuridico, di altri diritti sociali connotati in senso culturale e, in particolare, il diritto all'istruzione. Non meno rilevante fu il limitato approfondimento che l'Assemblea Costituente dedicò al contenuto della disposizione e, più in generale, la tendenza della dottrina

garanzia del diritto all'informazione e istituzioni di effettiva tutela, in *Diritti, nuove tecnologie, trasformazioni sociali. Scritti in memoria di Paolo Barile*, Cedam, 2003, in particolare pagg. 921- 929 e 931-935

In generale, sull'integrazione di libertà positive e negative come processo determinante per il passaggio dallo Stato liberale allo Stato sociale si veda A. Baldassarre, *Libertà*, 1) *Problemi generali*, in Enc. giur, 1989, in particolare pagg. 23 ss.

²² G. Famiglietti, *Diritti culturali e diritto della cultura*, Giappichelli, 2010, in particolare pagg. 40-57

²³ In questo senso, su tutti, P. Häberle, *Stato costituzionale*, in Enc. Giur., 2000, si vedano in particolare Parte I) *Principi generali*, pagg. 4-5 e 10-11, Parte II) *Sviluppo storico*, pagg. 1-2, Parte III) pag. *La Costituzione dello Stato costituzionale* 2-3. Si veda inoltre *Id. Potere costituente (teoria generale)*, in Enc. giur., 2000

²⁴ La dottrina più risalente tendeva infatti a leggere nella norma una sorta di declamazione di etica civile, negandole valore normativa se non addirittura giuridico. In questo senso si vedano in particolare P. Barile, *La Costituzione come norma giuridica*, Barbera, 1951, pag. 51, E. Crosa, *Diritto costituzionale*, Giappichelli, 1951, pag. 169, M. Mazziotti, *Il diritto al lavoro*, Giuffrè, 1956, pag. 36, G. Azzariti, *La nuova Costituzione e le leggi anteriori*, in *Id., Problemi attuali di diritto costituzionale*, Giuffrè, 1951, pag. 102, appare critico della necessità e opportunità di inserire una previsione tanto specifica nel dettato costituzionale

costituzionalistica degli anni Cinquanta a negare efficacia immediatamente precettiva alle clausole di principio²⁵.

A ciò si aggiunge la tensione esistente (talvolta interpretata in termini di vera e propria antinomia) tra il primo comma dell'art. 9 Cost., che affida alla Repubblica il compito di promuovere lo sviluppo della cultura, e le libertà culturali sancite all'art. 33 Cost.²⁶. Se, infatti, il sostegno alla cultura e alla ricerca implica un ruolo attivo dello Stato, la libertà della scienza, dell'arte e dell'insegnamento (e più in generale la libertà di espressione individuale) sembrerebbe piuttosto delineare un confine invalicabile rispetto all'ingerenza dei poteri pubblici²⁷.

Anche una volta superate le letture più riduttive dell'art. 9, primo comma, tese a negarne in radice il contenuto giuridico, il suo rapporto con l'art. 33 Cost. è rimasto caratterizzato da un'incertezza interpretativa che, di fatto, ha ridotto la promozione della cultura a un mero obbligo di non ingerenza nelle scelte contenutistiche dei suoi protagonisti. Solo in una fase matura della riflessione costituzionalistica si è affermata una lettura più articolata, capace di coniugare il compito della Repubblica di promuovere lo sviluppo della cultura con la qualificazione in termini di libertà delle sue principali manifestazioni, ossia l'arte, la scienza e l'insegnamento.

²⁵ Il riferimento è a V. Crisafulli, *Sull'efficacia normativa delle disposizioni di principio della Costituzione*, ora in *Id., La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Giuffrè, 1952, pag. 36. Nella riedizione dell'opera lo stesso Autore smentisce la ricostruzione secondo cui l'art. 9 Cost. risulterebbe privo di significato giuridico

²⁶ In questo senso, per esempio, A. Cerri, *Arte e scienza (libertà di)*, in *Enc. Giur.*, 1988, pag. 6

²⁷ Questa antinomia viene ridimensionata, con riferimento all'attività scientifica e di ricerca, da M. Nigro, *Lo Stato italiano e la ricerca scientifica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1972, pag. 742

Tuttavia, anche in questo contesto, la dottrina ha inteso legittimare un modello di politica culturale astensionista: si è sostenuto, infatti, che il rapporto fra politica e cultura (e dunque l'estensione dell'intervento pubblico di incentivazione culturale) «non è, per sua natura, razionalizzabile in uno Stato democratico e pluralistico», con la conseguenza che «tutti i gradi intermedi fra i due estremi della cultura politicizzata [...] e della cultura apolitica [...] sono ammissibili»²⁸. In questa prospettiva, l'equilibrio tra libertà e promozione della cultura viene affidato alla dialettica delle forze sociali (e quindi alle scelte politiche del legislatore, che ne è il rappresentante) con il risultato che l'eventuale carenza di politiche attive nel settore culturale può essere facilmente giustificata in nome del principio di libertà negativa della cultura, avversa all'intervento dello Stato.

Gli orientamenti espressi dalla dottrina riflettevano la necessità di qualificare l'intervento pubblico in materia culturale come eventuale e non necessario, in considerazione del pericolo che esso avrebbe necessariamente comportato per la libera esplicazione dell'arte e della scienza viste come espressioni particolarmente qualificate della personalità individuale. Proprio in quest'ottica, anche laddove l'intervento pubblico fosse ritenuto necessario, esso avrebbe dovuto limitarsi alla creazione delle condizioni esterne idonee a favorire lo sviluppo del fenomeno culturale nel suo complesso, senza tuttavia interferire con le dinamiche interne ad esso²⁹. Queste ultime, infatti,

²⁸ F. Merusi, Art. 9, in *Commentario alla Costituzione*, (a cura di) G. Branca, Zanichelli, 1975, pag. 436. L'impostazione di Merusi sembra risentire della distinzione fra politica culturale e politica della cultura elaborata in N. Bobbio, *Politica e cultura*, ora Einaudi, 1955

²⁹ S. Merlini, *La "politica culturale" della Repubblica e i principi della Costituzione*, in AA. VV., *Diritti, nuove tecnologie, trasformazioni sociali*, cit., pag. 509

sono ritenute espressive di scelte e orientamenti direttamente attinenti al contenuto sostanziale della libertà degli attori culturali e, in quanto tali, non possono essere oggetto di riequilibrio da parte dei pubblici poteri senza rischiare di compromettere la natura stessa dell'autonomia dell'arte e della scienza³⁰.

Pur non mancando interpretazioni di senso opposto³¹, letture “forti” dell'art. 9 cost. e del dovere di promozione della cultura emersero solamente per effetto di interventi legislativi che di questo principio costituirono concreta applicazione, conducendo al superamento di un modello regolatorio che, almeno in materia di beni culturali, risaliva in larga parte al periodo fascista. Senza queste novità nel diritto positivo, non sarebbe possibile comprendere il passaggio della Corte Costituzionale dalla sostanziale inapplicabilità dell'art. 9, impiegato per la prima volta come parametro di costituzionalità solo nel 1978³², al successivo riconoscimento del valore estetico-culturale come finalità

³⁰ *Id.*, *La promozione della cultura e della scienza nella Costituzione italiana*, in *Libertà costituzionali e limiti amministrativi*, Trattato di diritto amministrativo diretto da Giuseppe Santaniello, vol. XII, pagg. 395-396. L'Autore osserva che il principio di promozione della cultura «impegna il potere pubblico a porre in essere soltanto le condizioni di un forte sviluppo culturale. [...] le finalità, i risultati della ricerca culturale non possono essere né predeterminati né controllati dai pubblici poteri», in quanto espressione di libertà individuali (quali la libertà artistica, la libertà di ricerca e la libertà di manifestazione del pensiero) che la Costituzione tutela rispetto a qualsiasi forma di indirizzo o controllo pubblicistico. Al di fuori di questa cultura-libertà, si colloca una diversa accezione di cultura, definita «storica», che, divenuta patrimonio, è presa in considerazione dalla Costituzione non sotto il profilo della libertà, bensì della tutela. In questa prospettiva, una volta che l'attività culturale si oggettiva in opere e testimonianze meritevoli di conservazione, essa diviene «(anche soggettivamente) “pubblicizzabile” proprio in quanto “dato storico”; sostanzialmente privo di contenuti di ricerca (e, quindi, di libertà); sicché non si correrebbe, in questo campo, il rischio di una cultura di regime»

³¹ E. Spagna Musso, *Lo Stato di cultura nella costituzione italiana*, Morano, 1961

³² Corte Costituzionale, sent. 20 marzo 1978, n. 20

primaria dell'ordinamento³³. È stata, infatti, l'esigenza di giustificare le riforme avvenute e dare fondamento costituzionale ad analoghe istanze a condurre verso la ridefinizione del rapporto tra “promozione” e “libertà” della cultura e, più in generale, del modello costituzionale di politica culturale³⁴.

Gli sviluppi della legislazione di settore, uniti a una crescente consapevolezza del valore sociale del patrimonio culturale e del paesaggio, hanno determinato una rivalutazione della portata autenticamente prescrittiva del primo comma dell'art. 9 Cost., al punto da equipararne l'efficacia a quella del secondo comma, tradizionalmente considerato più idoneo a offrire indicazioni operative al legislatore e all'interprete³⁵.

È in questo contesto che si assiste all'emersione di una lettura congiunta delle due norme, la quale, superando la tradizionale separazione tra tutela del patrimonio e promozione della cultura, integra entrambi gli strumenti all'interno del sostegno pubblico alla crescita e all'accessibilità del fenomeno culturale. Riconosciuta, sul piano costituzionale, la necessità di interventi pubblici volti a favorire la partecipazione culturale degli strati sociali tradizionalmente esclusi, si è posto in evidenza come tale obiettivo non possa prescindere dalla fruizione del patrimonio culturale, la quale, a sua volta, richiede un'adeguata attività di conservazione. Si è così affermata una

³³ Corte Costituzionale, sent. 29 dicembre 1982, n. 239 e sentt. 24 giugno 1986, n. 151, 27 giugno 1986, n. 152 e n. 153

³⁴ Così G. Repetto, *Il diritto alla cultura*, in Rivista del Gruppo di Pisa, 2016, pag. 5

³⁵ In questo senso, per esempio, A. Predieri, *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente*, Vol. II, *Le libertà civili e politiche*, Vallecchi, 1969, in particolare pagg. 391-392

concezione dinamica del rapporto tra tutela e promozione, articolata secondo una «traiettoria circolare»³⁶: da un lato, la funzione promozionale e il sostegno alle attività culturali presuppongono la conservazione della memoria storica e artistica, garantita mediante la tutela del patrimonio esistente; dall'altro, è auspicabile (ancorché non imposto) che l'attività di promozione culturale generi nuove espressioni creative destinate, nel tempo, a rientrare nel perimetro della tutela³⁷. In questa prospettiva, la tutela della cultura, una volta divenuta patrimonio, si configura come strumento funzionale alla promozione della cultura intesa come fenomeno in continua evoluzione, contribuendo così a garantire il progresso intellettuale della collettività³⁸.

3. Coordinate costituzionali per l'intervento pubblico in materia di cultura

Una volta chiarito il rapporto tra il primo e il secondo comma dell'art. 9 Cost. e, attraverso il loro combinato disposto, legittimato l'intervento pubblico nella trasmissione della cultura tra le generazioni, si pone il

³⁶ M. Fiorillo, M. Ainis, *L'ordinamento della cultura: manuale di legislazione dei beni culturali*, Giuffrè, 2008, pag. 277

³⁷ M. Cecchetti, Art. 9, in *Commentario alla Costituzione*, vol. I, (a cura di) R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, Giappichelli, 2006, pag. 221, G. Clemente di San Luca, *Libertà dell'arte e potere amministrativo. L'interpretazione costituzionale*, Jovene, 1999, pag. 121

³⁸ P. Carpentieri, *La tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della Nazione nell'art. 9 della Costituzione*, in *Rivista Scientifica Superiore dell'Economia e delle Finanze*, 4/2005, afferma che «la polarizzazione della tutela del patrimonio storico artistico della Nazione nella direzione della promozione dello sviluppo della cultura esprime, difatti, il passaggio da una concezione puramente statico-conservativa della tutela dei beni culturali a una concezione dinamica orientata al loro pubblico godimento, in quanto naturalmente destinati alla pubblica fruizione e alla valorizzazione, come strumenti della crescita culturale della società» (pag. 2 del testo consultabile al seguente link: http://www.giustizia-amministrativa.it/documentazione/studi_contributi/art9.htm)

problema di come tale funzione possa armonizzarsi con la libertà dell'arte e della scienza, sancita dall'art. 33 Cost. La politica culturale deve quindi confrontarsi con la necessità di conciliare, da un lato, il ruolo interventista e promozionale attribuito ai pubblici poteri e, dall'altro, la salvaguardia di uno spazio di autonomia per le manifestazioni artistiche e scientifiche, nella consapevolezza che il nucleo essenziale del primo comma dell'art. 33 Cost. risiede nell'esigenza che tali espressioni possano esplicarsi in assenza di indirizzi politici³⁹.

Se, nella ricostruzione tradizionale, il rapporto tra le due disposizioni veniva ridotto al bilanciamento di istanze inconciliabili, affidato alla scelta del legislatore, ora invece il legame tra promozione e libertà della cultura è ricostruito in termini di reciproca implicazione. L'intervento pubblico non si configura più come un'ingerenza esterna o un meccanismo di selezione dall'alto dei contenuti artistici e scientifici, bensì come uno strumento volto a garantire le condizioni per un'interazione paritaria e inclusiva tra le molteplici sensibilità che concorrono alla costruzione del fenomeno culturale. Il ruolo dello Stato assume così una connotazione essenzialmente garantista, orientata alla rimozione degli ostacoli e delle diseguaglianze che possono limitare l'effettiva esplicazione della libertà artistica e scientifica, assicurando al contempo un accesso equo e non discriminatorio alla produzione e alla fruizione culturale⁴⁰. Di conseguenza, l'art. 33 Cost. non rappresenta un

³⁹ In questo senso, per esempio, G. Palma, G. Clemente di San Luca, *L'intervento dello Stato nel settore artistico: analisi della situazione italiana dal 1945 al 1982*, Giappichelli, 1986, pag. 12

⁴⁰ M. Ainis, *Cultura e politica*, Cedam, 1991., pag. 116 e F. Rimoli, *La libertà dell'arte*, Cedam, 1992, pagg. 164-171

elemento di freno rispetto all'azione promozionale dei pubblici poteri, bensì ne costituisce, al tempo stesso, il fine e il limite esterno: la promozione della cultura, infatti, non può tradursi in un'imposizione di contenuti, ma deve piuttosto creare le condizioni affinché la libertà dell'arte e della scienza possa realizzarsi in modo pieno ed effettivo⁴¹. Il versante positivo della libertà culturale, in tal senso, diviene il parametro che orienta l'azione pubblica, la quale trova la propria giustificazione nell'idea che «a giudizio dei costituenti l'espressione culturale non è libera, senza il supporto dell'amministrazione pubblica; e che quest'ultima deve quindi provvedere a 'liberarla' dai condizionamenti che gravano sui suoi itinerari e ne comprimono lo sviluppo»⁴².

In questo contesto, l'equilibrio tra la dimensione positiva del diritto alla cultura, inevitabilmente sorretto da un intervento pubblico a carattere sociale e redistributivo, e la sua dimensione negativa, volta a garantire la libertà dell'arte e della scienza da interferenze esterne, non può essere trovato nello stretto rapporto gli artt. 9 e 33 Cost., ma dipende invece dalla loro interazione con gli altri principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale⁴³.

In primo luogo, l'operazione di bilanciamento dovrà realizzarsi secondo modalità idonee a preservare il legame tra il fenomeno culturale, in tutte le sue espressioni, e il libero sviluppo della personalità umana, così come garantito dall'art. 2 Cost. La libertà delle arti e delle scienze si configura, infatti, come un'articolazione essenziale del principio personalista, incidendo su un ambito che, per sua natura,

⁴¹ S. Merlini, *op. ult. cit.*

⁴² M. Ainis, *Cultura e politica*, cit., pag. 114

⁴³ G. Repetto, *op. cit.*, pag. 7

risulta cruciale per la crescita dell'individuo e la sua piena integrazione nella dimensione sociale⁴⁴. Il principio personalista si lega poi a quello di uguaglianza, inteso non solo come divieto di discriminazioni arbitrarie da parte dei pubblici poteri, ma anche come direttiva costituzionale che ne orienta l'azione. In particolare, il ruolo dei pubblici poteri in materia culturale comporta l'impegno a realizzare, anche su questo terreno, le finalità dell'art. 3, comma 2, Cost., riequilibrando le asimmetrie generate dalle dinamiche sociali e di mercato⁴⁵. Ciò implica un intervento suppletivo che assicuri pari opportunità di accesso e di espressione alle culture minoritarie o marginalizzate, siano esse tali perché non allineate agli orientamenti di volta in volta prevalenti o perché strutturalmente prive di un adeguato sostegno da parte del mercato⁴⁶.

Infine, ulteriori coordinate per delineare l'azione positiva dello Stato in ambito culturale emergono direttamente dall'art. 33 Cost. La libertà della scienza, infatti, si configura come un diritto individuale riconosciuto non solo agli accademici e ai ricercatori ma, più in

⁴⁴ In generale sul rilievo del principio personalista nella costruzione delle libertà positive all'interno della Costituzione, A. Baldassarre, *Diritti della persona e valori costituzionali*, Giappichelli, pagg. 270-271

⁴⁵ M. Ainis, *Cultura e politica*, cit., pag. 114: «la promozione culturale – cui la Repubblica si impegna a norma dell'art. 9 Cost. – ha lo scopo di correggere le disfunzioni provenienti dal rapporto che la cultura intrattiene con la prassi – mira insomma a decondizionarla dagli influssi che si annidano nel corpo stesso della società civile e che ne distorcono la libera espressione»

⁴⁶ M. Ainis, *Cultura e politica*, cit., pag. 119. Lo stesso Autore pone (*Ibid.* pag. 126) pone in relazione il principio di uguaglianza e la centralità della persona umana al dovere della Repubblica di curare «la formazione e l'elevazione professionale dei lavoratori» (art. 35, co. 2, Cost.). In questo senso ai pubblici poteri spetterebbe il compito di salvaguardare e promuovere le opportunità di occupazione nei settori della ricerca e dell'arte, in quanto, anche laddove prive di un immediato ritorno economico, tali attività contribuiscono al progresso materiale e intellettuale della collettività

generale, a tutti coloro che aspirano a ricoprire questi ruoli o desiderano «accedere alla scienza sia nel senso della pubblicità dei suoi processi e dei suoi risultati [...] sia come diritto a che si faccia scienza»⁴⁷. Ne discende che la libertà della ricerca comporta non solo la possibilità, per la comunità scientifica, di sviluppare liberamente le proprie attività, ma anche la fruibilità dei risultati al di fuori di essa, in modo da consentire alla collettività di informarsi, aggiornare le proprie conoscenze.

Allo stesso modo, la libertà dell'arte non si riferisce esclusivamente agli artisti e ai professionisti del settore creativo, ma investe tutti coloro che desiderano approfondire la conoscenza dell'arte e dei beni culturali. Di conseguenza, il godimento di tali beni deve essere garantito in condizioni di effettiva fruibilità, preservandolo da condizionamenti e da strumentalizzazioni di carattere ideologico o propagandistico, che ne altererebbero il significato autentico e la funzione sociale.

4. La nozione di “cultura” nell'azione promozionale dei pubblici poteri

Individuati i vincoli finalistici che orientano l'intervento pubblico in materia culturale, si pone la necessità di definire la nozione di cultura che ne costituisce l'oggetto. Sul punto, si è osservato che i tentativi di individuare una definizione univoca e costituzionalmente rilevante di cultura sarebbero «veramente inutili»⁴⁸, poiché un testo costituzionale

⁴⁷ A. Orsi Battaglini, *Libertà scientifica, libertà accademica e valori costituzionali*, in AA. VV., *Nuove dimensioni dei diritti di libertà (Scritti in onore di Paolo Barile)*, Cedam, 1990, pag. 98

⁴⁸ M. S. Giannini, *Sull'articolo 9 Cost. (la promozione culturale)*, in *Scritti in onore di Angelo Falzea*, vol. III, Giuffrè, 1991, pag. 442

non può cristallizzare entro categorie rigide un fenomeno per sua natura dinamico, plurale e in continua evoluzione. Se tale affermazione è certamente vera in linea di principio, l'incertezza definitoria può essere almeno in parte superata adottando una prospettiva funzionale, che guardi alla nozione di cultura in relazione agli obiettivi specifici che ciascuna norma costituzionale persegue. Così, ad esempio, nell'ambito della tutela delle minoranze, la cultura si identifica principalmente con la conservazione delle differenze linguistiche, con la salvaguardia delle tradizioni e con la libertà di professare il proprio credo religioso. Diversamente, nel contesto dell'art. 33 Cost., che riconosce la libertà di insegnamento e garantisce il servizio pubblico di istruzione, il concetto assume una connotazione particolarmente ampia, tale da ricomprendere ogni forma di sapere che contribuisca alla crescita della persona.

Tuttavia, non sono queste le prospettive che qui interessano. Appare infatti evidente come né i diritti culturali delle minoranze, né gli altri diritti "culturalmente connotati", a partire da quello all'istruzione, siano in grado di esaurire l'ambito applicativo del diritto alla cultura, inteso come situazione giuridica pretensiva, che trova fondamento nell'obbligo di promozione posto in capo alla Repubblica dall'art. 9 Cost.. In particolare, la tutela delle minoranze e delle loro espressioni culturali rappresenta un obiettivo verso cui indirizzare l'intervento dei pubblici poteri e, al contempo, individua una sfera soggettiva protetta entro la quale si realizza il godimento dei diritti della persona (compresi quelli connessi all'espressione dell'identità culturale). Tuttavia, essa non fornisce criteri utili a delineare una nozione generale di cultura. Allo stesso modo, per quanto insegnamento e istruzione concorrano in misura

determinante alla crescita intellettuale della collettività⁴⁹, la loro disciplina costituzionale si caratterizza per l'intento di garantire l'erogazione di un servizio pubblico a carattere sociale, senza che da ciò possa trarsi una definizione di cultura applicabile al di fuori dell'ambito scolastico⁵⁰.

Gli esempi riportati confermano, da un lato, il rilievo unitario riconosciuto, nel testo costituzionale, al fenomeno culturale quale dimensione essenziale per la piena realizzazione della persona, e dall'altro, l'autonomia funzionale degli ambiti in cui la cultura viene in rilievo, ognuno dei quali risponde a presupposti e obiettivi propri. Ne deriva la necessità di ricercare l'oggetto del diritto alla cultura nell'attività di creazione, trasmissione e fruizione dei contenuti culturali, così come queste si manifestano nell'esercizio delle libertà di arte e di scienza, che rappresentano le finalità ultime dell'intervento pubblico in questo settore.

Dunque, se riferita alla funzione promozionale delineata dall'art. 9 Cost., la nozione di cultura si configura come l'insieme delle «espressioni culturali che raggiungono il livello dell'arte e della scienza»⁵¹, nonché di tutti quelli oggetti e pratiche che, attraverso il filtro interpretativo dell'attività educativa e di ricerca, assumono il

⁴⁹ Sul rapporto fra libertà di insegnamento e sviluppo della cultura si veda a U. Pototschnig, *Insegnamento (libertà di)*, in Enc. dir., 1971, pagg. 739-740

⁵⁰ S. Cassese, A. Mura, *Artt. 33-34*, in *Commentario alla Costituzione*, (a cura) di G. Branca, Zanichelli, 1975, pag. 227. Gli Autori individuano nell'art. 33 Cost. «due distinti principi: uno relativo alla libertà della scienza e dell'arte, l'altro relativo alla libertà di insegnamento», cui si affianca, al terzo comma, la libertà di istituire scuole

⁵¹ M. Ainis, *Cultura e politica*, cit., p. 73

significato di testimonianze dei modi di vita e di pensiero di una collettività stanziata sul territorio⁵².

Anche una definizione così specificata rimane, per sua natura, aperta a interpretazioni e aggiornamenti. Tuttavia, ciò non esclude la possibilità di una prima essenziale precisazione dei significati che la nozione di cultura potrà assumere nella legislazione e, a valle, nella prassi amministrativa. In tal senso, la cultura oggetto di promozione non coincide né con il “bello” artistico, né con il “raro”, né tantomeno si estende a ricomprendere ogni forma di attività intellettuale dell’essere umano. Piuttosto, essa si identifica con l’insieme delle pratiche e degli oggetti che rivelano aspetti significativi della vita intellettuale di una determinata epoca storica, tanto nel passato quanto nel presente, e che si prestano ad arricchire la personalità del fruitore, stimolando la creazione artistica e la ricerca scientifica⁵³.

La garanzia costituzionale della cultura non dovrebbe, quindi, limitarsi alle sue manifestazioni «alte» o consacrate dalla tradizione, ma estendersi anche alle espressioni popolari e di massa, nonché ai fenomeni culturali a carattere tradizionale e locale⁵⁴. Resta fermo, tuttavia, che la definizione concreta della cultura, entro i limiti tracciati dalla Costituzione, deve essere rimessa all’interpretazione degli

⁵² La nozione di cultura proposta coincide quindi con l’elemento immateriale caratterizzante i beni culturali per come definiti dalla più autorevole dottrina (M.S. Giannini, *I beni culturali*, Riv. trim. dir. pubbl., 1976, pag. 7)

⁵³ F. Santoro Passarelli, *I beni della cultura secondo la Costituzione*, in AA. VV., *Studi per il ventesimo anniversario dell’Assemblea Costituente*, cit., pag. 435. L’Autore definisce la cultura, che la Repubblica è incaricata di promuovere, come l’insieme dei valori, anche meramente estetici, suscettibili di arricchire la sensibilità della persona che accede alla loro conoscenza

⁵⁴ P. Häberle, *Potere costituente*, cit., pag. 35

specialisti nei vari settori di riferimento, configurandosi pertanto come una delle nozioni giuridicamente indeterminate che richiedono l'esercizio di discrezionalità tecnica da parte delle autorità competenti⁵⁵.

In termini più precisi, il rilievo costituzionale della cultura non implica una sua rigida tipizzazione all'interno della Carta, la quale adotta invece una definizione aperta, demandandone la concreta determinazione alle scelte del legislatore, alla loro attuazione in sede amministrativa e, infine, all'interpretazione giurisprudenziale. Analogamente, il dovere di promozione attribuito alla Repubblica risulta privo di un contenuto univocamente definito, con la conseguenza che difficilmente si può configurare un diritto soggettivo individualmente azionabile nei confronti dei poteri pubblici per ottenerne una specifica attuazione.

In conclusione, il rapporto tra libertà della cultura, intesa come libertà positiva, e funzione pubblica di promozione e sviluppo non cristallizza il diritto alla cultura in una posizione giuridica soggettiva specificamente tutelata, ma determina un complesso intreccio di situazioni giuridiche protette e di direttive costituzionali vincolanti per l'azione dei pubblici poteri. Sotto questo profilo, il diritto alla cultura non appare diverso dagli altri diritti sociali, categoria giuridica eterogenea che si compone «di diritti soggettivi in senso stretto, di interessi legittimi tutelabili

⁵⁵ Sul rapporto fra concetti giuridici indeterminati e discrezionalità tecnica, M. S. Giannini, *Diritto amministrativo*, vol. II, Giuffrè, 1993, pagg. 54-58, laddove l'Autore individua proprio nella legge sulle bellezze naturali (antecedente dell'odierna tutela paesaggistica) il primo esempio di «discrezionalità determinata dalle categorie». Il problema della discrezionalità tecnica che sfocia nell'assunzione di «giudizi di valore» non puramente ricognitivi di una realtà empirica è preso in considerazione da M. Ramajoli, in M. Clarich, M. Ramajoli, *Diritto amministrativo e clausole generali: un dialogo*, ETS, 2021, pagg. 72-74. Per una ricostruzione storica della categoria di giuridico indeterminato si veda E. Ferrero, *Concetti giuridici indeterminati e poteri discrezionali delle amministrazioni*, in *Dir. e proc. amm.*, 7/2014

dinanzi ai giudici amministrativi, di interessi semplici nei quali si riflettono i principi programmatici e i conseguenti doveri della mano pubblica, proclamati dalle disposizioni costituzionali»⁵⁶. All'interno della disciplina costituzionale relativa alla cultura, appaiono prevalenti proprio questi ultimi: in effetti, per quanto l'intervento promozionale previsto dall'art. 9 Cost. sia da ritenersi doveroso, a esso non si accompagna una corrispondente posizione giuridica soggettiva che trasformi la disposizione costituzionale da principio programmatico a norma attributiva di un diritto esigibile a una prestazione.

Il tema assume ulteriori profili di complessità qualora si consideri che il diritto alla cultura, in quanto “diritto a prestazioni”⁵⁷, implica l'erogazione di utilità materiali da parte dell'amministrazione pubblica, con la conseguenza che, analogamente a quanto accade per altri diritti sociali, la sua effettiva attuazione risulta inevitabilmente condizionata dalla disponibilità di risorse finanziarie e dalle scelte discrezionali operate in sede di bilancio. Non può quindi stupire che qualsiasi valutazione circa la spettanza concreta del diritto finisca per risolversi in un giudizio sul relativo “costo” e sulla sostenibilità economica della sua garanzia⁵⁸.

⁵⁶ L. Paladin, *Diritto costituzionale*, Cedam, 1998, pag. 661. Nello stesso senso si veda anche L. R. Perfetti, *I diritti sociali. Sui diritti fondamentali come esercizio della sovranità popolare nel rapporto con l'autorità*, in *Dir. pubb.*, 1/2013, pag. 68

⁵⁷ In dottrina è stato osservato che, in realtà, «non vi è diversità strutturale tra diritti (storicamente qualificati come) sociali e diritti (storicamente qualificati come) di libertà, ma fra diritti di difesa; diritti di partecipazione; diritti di partecipare ad un utile sociale; diritti a prestazione». M. Luciani, *Diritti sociali e integrazione europea*, in *Pol. Dir.*, 3/2000, pag. 400

⁵⁸ M. Matassa, *Tutela dei diritti sociali e 'interessi' delle nuove generazioni*, in *PA Persona Amministrazione*, 2/2023, pag. 928

Tuttavia, il problema del diritto alla cultura non si esaurisce nella tradizionale questione sulla natura finanziariamente condizionata o meno delle singole figure di diritti sociali previste in Costituzione⁵⁹, né tantomeno può essere compreso guardando esclusivamente alla effettività della sua tutela in giudizio. Entrambe le prospettive, infatti, muovono da un presupposto comune: il riconoscimento, almeno in astratto, di una posizione giuridica soggettiva a favore dei privati che aspirano a beneficiare dell'intervento pubblico. Ed è proprio questo requisito che manca nel testo costituzionale, preoccupato unicamente di individuare la promozione come compito dei pubblici poteri e non anche come diritto dei potenziali destinatari.

L'assenza di una previsione espressa non esclude, tuttavia, che in alcuni ambiti del fenomeno culturale, il legislatore sia vincolato tanto nella decisione di intervenire, quanto nell'individuazione dell'oggetto dell'azione promozionale⁶⁰. Questo perché, come osservato in dottrina, i diritti costituzionali non rappresentano soltanto una garanzia soggettiva a tutela delle pretese individuali, ma anche un componente strutturale dell'ordinamento giuridico in senso oggettivo⁶¹. Ne consegue che, in capo ai pubblici poteri, sussiste un dovere di protezione che si traduce nell'obbligo di conferire loro concreta attuazione e, anche in mancanza

⁵⁹ F. Merusi, *I servizi pubblici negli anni '80*, in Quad. reg., 1985, pag. 39. M. Luciani, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della Corte costituzionale*, in Rivista AIC, 3/2016, pag. 8, sostiene l'opportunità di considerare tutti i diritti, a prescindere dalla loro classificazione, come finanziariamente condizionati

⁶⁰ In questo senso, in generale (e non solo per il diritto alla cultura), A. Baldassarre, *Diritti sociali*, in Enc. Giur., pag. 31

⁶¹ E. Di Salvatore, *L'evoluzione dei fini e dei compiti dello Stato e il dovere di protezione dei diritti fondamentali*, in Rivista del Gruppo di Pisa, 2024, pagg. 99-101, M. Monteduro, *Doveri inderogabili dell'amministrazione e diritti inviolabili della persona: una proposta ricostruttiva*, in PA Persona Amministrazione, 2/2020, in particolare pag. 565

di un correlativo diritto soggettivo, l'intervento pubblico risulta necessariamente condizionato nella valutazione dell'*an* dell'azione, pur rimanendo libera la determinazione del *quomodo*⁶². La scelta delle modalità operative, dei tempi e, soprattutto, dell'effettiva portata dell'intervento rimane dunque affidata all'apprezzamento del legislatore, in base alle esigenze contingenti e alle risorse disponibili, mentre l'amministrazione, nel rispetto del principio di imparzialità, è chiamata a selezionare in concreto gli ambiti e gli oggetti meritevoli di promozione.

Una particolare declinazione di questo vincolo si manifesta nel settore della tutela del patrimonio culturale, che la Costituzione stessa prevede in connessione con il dovere di promozione della cultura. Se, dunque, la scelta dei beni da tutelare e le relative modalità di conservazione e valorizzazione sono rimesse al legislatore, esiste comunque una categoria di beni, connotati da un intrinseco valore storico e artistico, per i quali la funzione sociale della proprietà trova, già nella Costituzione, una definizione orientata alla tutela e all'arricchimento intellettuale della collettività⁶³.

⁶² K. Hesse, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Beck, 1999, in particolare pag. 156

⁶³ Con riferimento ai soli beni pubblici, la sottoposizione del patrimonio culturale è stata identificata come una sorta di "specificazione" della destinazione dei beni demaniali e patrimoniali indisponibili al soddisfacimento di un interesse pubblico, ravvisato in questo caso nella loro conservazione e trasmissione alle future generazioni. In questo senso, T. Martines, *Diritto costituzionale*, Giuffrè, 2024, pagg. 616-617.

Il discorso pare, in realtà, generalizzabile all'intero patrimonio culturale a prescindere dalla sua appartenenza dominicale. L'art. 42, secondo comma, Cost. stabilisce, infatti, che sia la legge a disciplinare le modalità di acquisto, godimento e i limiti della proprietà privata, al fine di assicurarne la funzione sociale. La Costituzione, attribuendo alla fonte legislativa un ampio potere conformativo in relazione ai contenuti e ai poteri connessi alle diverse situazioni di appartenenza, supera la tradizionale concezione unitaria della proprietà privata,

Resta tuttavia aperta la questione della configurabilità di posizioni giuridiche attive in capo ai singoli su tali beni, in un delicato bilanciamento tra l'interesse pubblico alla conservazione e i diritti individuali alla fruizione e al godimento. Per rispondere al quesito si rende necessario ripercorrere l'itinerario seguito dal legislatore nell'attuazione del diritto alla cultura con riferimento al patrimonio storico e artistico, nella convinzione che solo le scelte di rilievo sub-costituzionale possano rivelare la concreta portata delle garanzie associate a tale diritto.

consentendo l'introduzione di regimi proprietari differenziati per categorie omogenee di beni. Essa, tuttavia, individua due limiti: da un lato, la riserva di legge; dall'altro, la necessaria finalizzazione dei provvedimenti conformativi a una funzione sociale riconducibile, anche indirettamente, ai principi costituzionali.

Con riferimento specifico ai beni culturali, l'interesse in nome del quale il regime proprietario deve essere conformato è espressamente individuato nell'art. 9 Cost., che sancisce la rilevanza costituzionale della funzione culturale assolta dai beni di interesse storico e artistico. Tale funzione, come evidenziato, si realizza attraverso la conservazione e la fruizione dei beni stessi, le quali concorrono all'arricchimento intellettuale della collettività. Da ciò discende che «l'obbligo costituzionale di tutela del patrimonio storico e artistico non è fine a se stesso ma appare strumentalmente rivolto a conseguire l'obiettivo sancito dal primo comma dell'art. 9 Cost.: promuovere lo sviluppo della cultura. La disciplina dei beni culturali deve essere tale da consentire loro di conseguire la finalità costituzionale primaria, consistente nello sviluppo culturale della comunità sociale, nell'affinamento della ricerca scientifica e – indirettamente – e nella promozione della personalità umana. [...] l'inserimento di questo valore tra i principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale gli conferisce autonomia ed immediata precettività, obbligando i pubblici poteri a disciplinare il regime giuridico dei beni in modo tale che possano esplicare la loro naturale funzione culturale». Così, G. Rolla, *Beni culturali e funzione sociale*, in AA. VV., *Scritti in onore di M.S. Giannini*, vol. II, Giuffrè, 1988, pag. 572-573. In senso contrario, F. S. Marini, *Lo statuto costituzionale dei beni culturali*, Giuffrè, 2002, pagg. 191, ritiene invece necessaria una più netta separazione fra i compiti di promozione culturale e quelli di tutela, a cui sarebbero riferibili gli interventi conformativi del regime giuridico dei beni culturali in appartenenza privata

5. L'attuazione del diritto alla cultura tra legislazione e giurisprudenza costituzionale

L'intervento pubblico in materia culturale si è storicamente sviluppato all'interno di un quadro legislativo frammentario e disorganico, che solo attraverso complesse operazioni interpretative è stato possibile ricondurre, in forma mediata, all'attuazione di un diritto sociale scaturente dall'interazione degli articoli 9 e 33 della Costituzione. In materia di beni culturali, l'assenza di una normativa di sistema ha determinato un'impostazione prevalentemente conservativa dell'attività di tutela, orientata alla salvaguardia del patrimonio culturale esistente, senza una chiara proiezione verso finalità educative e promozionali⁶⁴, oggi pienamente riconosciute nel Codice dei beni culturali e del paesaggio (D. lgs. n. 42 del 2004).

Di fatto, per lungo tempo, l'intera disciplina di settore si è articolata nelle leggi Bottai per la tutela delle «cose di interesse storico e artistico»⁶⁵ e la «protezione delle «bellezze naturali»⁶⁶, a cui si sono affiancati i regolamenti interni e le leggi istitutive dei Ministeri del turismo e dello spettacolo⁶⁷ e, in un secondo momento, dei beni culturali e dell'ambiente⁶⁸, dai quali era possibile ricavare alcune indicazioni per l'intervento pubblico, pur con tutti i limiti di una normativa a carattere organizzativo e rivolta esclusivamente all'amministrazione centrale dello Stato.

⁶⁴ G. Repetto, op. cit., pag. 30

⁶⁵ Legge n. 1089 del 1 giugno 1939, «per la tutela delle cose di interesse artistico e storico» (legge Bottai)

⁶⁶ Legge n. 1497 del 29 giugno 1939, «per la tutela delle bellezze paesistiche»

⁶⁷ Istituito dalla Legge n. 617, del 31 luglio 1959

⁶⁸ Istituito dal d.l. n. 657 del 14 dicembre 1974, convertito nella legge n. 5 del 29 gennaio 1975 e organizzato sulla base del D.P.R. n. 805 del 3 dicembre 1975,

Accanto a questi, è da notare come, nel lungo processo di assestamento delle funzioni in materia di patrimonio culturale, abbia avuto un rilievo centrale il trasferimento dei compiti amministrativi alle Regioni e agli enti locali⁶⁹ culminato con la riforma del titolo V⁷⁰ e la scissione della competenza legislativa nelle due materie-attività della tutela e della valorizzazione⁷¹.

Il contributo più significativo alla definizione di uno statuto costituzionale del diritto alla cultura proviene, comunque, dalla successione di leggi in materia di beni culturali e paesaggistici, sfociata, da ultimo, nel citato Codice del 2004 (e nei successivi interventi di modifica). Il susseguirsi delle fonti normative ha segnato il passaggio da un concetto di tutela incentrato esclusivamente sulle “cose d’arte” a una nozione più ampia e articolata di “bene culturale”, che meglio esprime la rilevanza dell’interesse pubblico sotteso alla conservazione e valorizzazione del patrimonio⁷².

La legislazione del 1939 qualificava le cose d’arte come *res corporales* meritevoli di tutela in ragione del loro valore estetico o del legame con particolari fatti storici di cui rappresentano documentazione⁷³. L’interesse giuridico riconosciuto dall’ordinamento in relazione a tale

⁶⁹ Dal S.P.R. n. 616 del 1977 fino al D. lgs. n. 112 del 1998

⁷⁰ L. Cost. 3/2001,

⁷¹ Corte costituzionale, sent. 20 gennaio 2004, n. 26, considerato 3

⁷² Non si tratta di un cambiamento solo terminologico, ma piuttosto del «risultato dello sforzo compiuto per identificare nel vasto campo dei beni costituenti il patrimonio storico, artistico una categoria unitaria di riferimento, sul piano giuridico, ai fini di un salutare auspicato rinnovamento della normazione e dell’organizzazione aventi ad oggetto l’importante settore di pubblico interesse». Così, N. Greco, *Stato di cultura e gestione dei beni culturali e ambientali*, Il Mulino, 1979, pag. 11

⁷³ S. Cassese, *I beni culturali da Bottai a Spadolini*, in *Rassegna degli archivi di Stato*, 1-3/1975, ora in Id., *L’amministrazione dello Stato. Saggi*, Giuffrè, 1976, in particolare pag. 165

categoria di beni si identificava con la preservazione dei loro elementi di rarità e pregio, dai quali discendevano, attraverso l'intervento dell'amministrazione, alcune limitazioni dei poteri del proprietario⁷⁴. L'ingerenza dello Stato era, comunque, limitata alle sole cose in appartenenza privata e non interessava i beni pubblici, ritenuti già sufficientemente tutelati per effetto del regime proprietario. L'impostazione statico-conservativa della tutela conviveva con l'atteggiamento tendenzialmente liberista in materia di gestione dei beni privati assunto dalla legge Bottai, «la quale – allentando taluni rigori della precedente disciplina –, si dimostra tutt'altro che insensibile alle ragioni del mercato e della circolazione, ammettendo, anzi, di buon grado, il commercio antiquario»⁷⁵.

È significativo osservare come il legislatore dell'epoca, già nelle scelte terminologiche, concepisse i caratteri di rarità e pregio, oggetto di tutela, quali elementi accidentali ed esteriori del bene⁷⁶, riconoscendo in essi un interesse suscettibile di graduazione (come dimostra la distinzione tra interesse non qualificato, interesse «particolarmente importante» ed «eccezionale»⁷⁷) o di bilanciamento con le pretese dei privati, «in termini di equilibrio e contemperamento, pur nella logica e naturale

⁷⁴ A. Bartolini, *Beni culturali (diritto amministrativo)*, in Enc. dir., Annali VI, 2013, pag. 93

⁷⁵ S. Mabellini, *La tutela dei beni culturali nel costituzionalismo multilivello*, Giappichelli, 2021, pag. 15

⁷⁶ M. Cantucci, *La tutela giuridica delle cose di interesse artistico o storico*, Cedam, 1953, pag. 105

⁷⁷ L'art. 2, comma 1, l. 1 Giugno 1939, n. 1089, prevede la figura dell'interesse «particolarmente importante» da riscontrarsi nelle cose oggetti tutelati «a causa del loro riferimento con la storia», il successivo art. 5 individua invece l'interesse «eccezionale», su cui si fonda il vincolo di unitarietà delle collezioni. Su queste distinzioni e la loro rilevanza per la definizione delle cose d'arte, A. Iacopino, *Modelli e strumenti per la valorizzazione dei beni culturali*, Editoriale Scientifica, 2017, pag. 27

preminenza che deve essere data all'interesse artistico»⁷⁸. Ne derivava che la preminenza dell'interesse culturale non fosse stabilita in via generale dal legislatore, ma rimessa alla valutazione dell'amministrazione, la cui discrezionalità finiva per modificare lo statuto giuridico del bene, attribuendogli un elemento qualificante prima assente⁷⁹.

Il progressivo abbandono della concezione estetizzante della tutela e l'approdo alla moderna teoria dei beni culturali riflette l'emersione, sul piano costituzionale, del valore culturale come bene-fine dell'ordinamento, come già illustrato nelle pagine precedenti. Il mutamento del paradigma funzionale della tutela ha preceduto la riforma della disciplina legislativa e, nell'attesa di modifiche normative, ne ha orientato l'interpretazione in senso conforme ai principi costituzionali⁸⁰.

⁷⁸ M. Grisolia, *La tutela delle cose d'arte*, Il Foro Italiano, Roma, 1952, pag. 45

⁷⁹ G. Piva, *Cose d'arte*, in Enc. dir., pag. 104 nega la sussistenza di un potere discrezionale dell'amministrazione per l'apposizione del vincolo sui beni di proprietà privata. La verifica dell'interesse artistico rientrerebbe nella categoria degli atti produttivi di certezza, suscettibili di contestazione davanti al giudice ordinario sotto il profilo della loro veridicità, «nel duplice aspetto dell'esistenza del dato (valore artistico) e della rispondenza delle caratteristiche di esso a quelle previste dalla legge (particolare importanza dal punto di vista della scienza e della storia dell'arte)» (Ivi). L'Autore, tuttavia, non manca di rilevare come la previsione di un interesse di importanza qualificata, quale presupposto per l'assoggettamento del bene a misure di tutela, implichi, in concreto, l'esigenza di una «operazione giuridica preliminare» volta a realizzare «quel temperamento degli interessi collettivi e privati» il cui esito consente di qualificare un determinato bene come particolarmente importante (pag. 101).

⁸⁰ Al punto che parte della dottrina ha ritenuto di poter negare l'impostazione estetizzante della legge Bottai, individuando in essa un'anticipazione della concezione della tutela orientata alla trasmissione dei valori identitari e culturali del patrimonio, poi compiutamente sviluppata nella Costituzione. Non sono mancati, infatti, tentativi di riconoscere nella legislazione del 1939 la prima affermazione di una visione dinamica della tutela, intesa come strumento di promozione della cultura—un principio che, in realtà, troverà piena

Il passaggio dalla nozione di cose d'arte a quella di beni culturali si radica nella diversa qualificazione dell'interesse oggetto di protezione: quello che la dottrina tradizionale individuava come «interesse artistico»⁸¹ assume ora una connotazione culturale, legandosi inscindibilmente allo sviluppo della persona e richiedendo, di conseguenza, un intervento pubblico non più esclusivamente conservativo, ma anche promozionale. L'oggetto della tutela non è più il pregio estetico della cosa in sé, bensì il suo valore espressivo dell'ambiente culturale in cui si è formato, nella prospettiva di una sua funzione educativa e sociale. In questa direzione si colloca la definizione normativa di bene culturale come «testimonianza materiale avente valore di civiltà»⁸², la quale eleva la fruizione del patrimonio a

formulazione solo con la Costituzione. In questa prospettiva, si richiama un'autorevole opinione secondo cui «se una interpretazione estetizzante della legge 1089 vi fu, ciò dipese dall'interpretazione originariamente adottata dall'amministrazione preposta al settore, e non dagli obiettivi normativi della legge stessa, la quale, al contrario, si è dimostrata idonea a sostenere anche le letture più moderne del concetto di bene culturale». N. Aicardi, *L'ordinamento amministrativo dei beni culturali. La sussidiarietà nella tutela e nella valorizzazione*, Giappichelli, 2002, pag. 38

⁸¹ Sull'uso dei termini «interesse» e «valore artistico» G. Piva, op. cit., pag. 93-94

⁸² Questa enfatica formulazione si deve alla relazione finale della Commissione di indagine per la tutela delle cose di interesse storico, archeologico, artistico, e del paesaggio (nota come Commissione Franceschini) istituita a seguito della legge n. 310 del 26 aprile 1964. In particolare La Dichiarazione I stabilisce che «Appartengono al patrimonio culturale della Nazione tutti i beni aventi riferimento alla storia della civiltà» e che «Sono assoggettati alla legge i beni di interesse archeologico, storico, artistico, ambientale e paesistico, archivistico e librario ed ogni altro bene che costituisce testimonianza materiale avente valore di civiltà». Si tratta di una definizione solenne, fortemente influenzata dalle scienze sociologiche ed antropologiche, che in quegli anni si andavano affermando. Sul tema, B. Cavallo, *La nozione di bene culturale tra mito e realtà: rilettura critica della prima dichiarazione della Commissione Franceschini*, in *Scritti in onore di M.S. Giannini*, vol. II, Giuffrè, 1988 e G. Cofrancesco, *I beni culturali, profili di diritto comparato ed internazionale*, Ist. Poligrafico dello Stato, 1999, pag. 18.

F. Lemme, *Tra arte e diritto*, Giappichelli, 1993, pag. 12, propone una definizione ancora più ampia di bene culturale inteso come «qualsiasi testimonianza del divenire umano»

occasione di crescita intellettuale tanto per il singolo, quanto per la collettività.

6.Immaterialità del bene culturale e funzione dichiarativa del vincolo: gli effetti della costituzionalizzazione dell'interesse culturale

Sul piano giuridico, questa evoluzione comporta alcune conseguenze di rilievo. La prima e probabilmente più significativa attiene alla ridefinizione dell'oggetto e delle finalità sociali della tutela. Quest'ultima, infatti, non può più essere concepita come conservazione fine a se stessa di oggetti rari o di pregio, dovendosi invece collocare all'interno di un più ampio progetto educativo, volto a garantire la trasmissione di valori immateriali alla collettività, affinché da essi possano scaturire nuove manifestazioni di cultura e una maggiore consapevolezza della realtà storica e sociale. In questa prospettiva, l'oggetto della tutela non risiede più nelle qualità estrinseche della cosa, bensì nella funzione che il bene culturale assolve come strumento di promozione della cultura. Si tratta di un interesse che trova pieno riconoscimento nell'art. 9 Cost., il quale impone di proteggere quei beni che, per la loro capacità di testimoniare «i modi di pensare, sentire e vivere dei gruppi sociali nel tempo e nello spazio»⁸³, si rivelano essenziali per la trasmissione della conoscenza.

Ne deriva un ampliamento dell'ambito della tutela, che si estende oltre i tradizionali criteri di rarità e pregio, includendo ora anche beni

⁸³ M.S. Giannini, *I beni culturali*, cit., pag. 7

apparentemente comuni, la cui rilevanza culturale discende dal legame con la storia sociale e dalla capacità di restituirne aspetti significativi, altrimenti non adeguatamente conoscibili⁸⁴. D'altra parte, i beni oggetto di tutela non potranno semplicemente essere conservati, né tantomeno divenire oggetto di forme di fruizione legate esclusivamente all'apprezzamento estetico. La loro destinazione assume, al contrario, un significato promozionale, attribuendo al patrimonio tutelato un ruolo attivo nella formazione culturale e nella crescita intellettuale della società.

Si delinea, in tal modo, una funzione sociale, a carattere educativo, che accomuna trasversalmente un vasto ed eterogeneo insieme di beni, diversi per appartenenza, pregio e valore economico. Il problema, allora, diventa definire i rapporti fra tale funzione e lo statuto proprietario dei beni stessi, posto che l'orientamento alla pubblica fruizione che la Costituzione imprime al patrimonio culturale, ancor più dell'obbligo di conservazione, si pone in potenziale contrasto con le prerogative del proprietario privato.

Per colmare questa dicotomia e riconciliare l'appartenenza dei beni culturali al patrimonio storico e artistico della Nazione, che ne dovrebbe orientare la destinazione verso il godimento collettivo, e la loro concreta attribuzione a soggetti pubblici o privati, titolari di prerogative di uso individuale ed esclusione dei terzi, la dottrina ha distinto il contenuto culturale del bene dal supporto materiale attraverso cui esso si manifesta. Ne è derivata la nota affermazione secondo cui la medesima

⁸⁴ C. Napolitano, *Il partenariato pubblico-privato nel diritto dei beni culturali*, in *Dirittifondamentali.it*, 2/2019, pag. 15, evidenzia che «le ragioni della tutela derivano dalla “testimonianza materiale di valore” insita» nel bene culturale

res è, da un lato, oggetto materiale di interessi patrimoniali, appartenente a un determinato soggetto che esercita le prerogative dominicali secondo le regole tipiche della proprietà privata, e, dall'altro, supporto materiale «di interessi di natura immateriale e pubblica, quali sono gli interessi culturali»⁸⁵, oggetto di una specifica tutela da parte dell'amministrazione.

L'impostazione appena descritta ha consentito l'elaborazione di un regime giuridico unitario per i beni del patrimonio storico e artistico, nel quale l'interesse pubblico alla conservazione e trasmissione della cultura non opera come limite esterno ai poteri del proprietario, ma ne definisce intrinsecamente il contenuto, identificandosi, in ultima analisi, con il bene immateriale protetto⁸⁶. Essa, tuttavia, non è immune da critiche, in particolare per l'equivoco terminologico che può ingenerare, portando a sovrapporre l'immaterialità, intesa come *quid pluris*⁸⁷, che distingue il bene culturale dalla cosa priva di valore testimoniale, con l'intangibilità vera e propria⁸⁸, che caratterizza, invece, manifestazioni e pratiche culturali tradizionali tutelate, in base al diritto internazionale, anche in assenza di supporto materiale. La tradizione giuridica italiana, infatti, ha sempre ricondotto il valore culturale alla relazione fra contenuto simbolico e consistenza materiale del bene, muovendo dal presupposto che «nell'opera d'arte, come in ogni altra cosa in cui si riconosce un valore culturale che giustifica la soggezione della cosa alla speciale ragione di tutela, il profilo ideale che è oggetto di protezione si è

⁸⁵ M.S. Giannini, *I beni culturali*, cit., pag. 25. Sul tema si veda più diffusamente infra pagg.52-54 e, in particolare, per i riferimenti bibliografici nota n. 138

⁸⁶ A. Iacopino, *Modelli e strumenti per la valorizzazione*, cit., pag. 48

⁸⁷ A. Bartolini, *L'immaterialità dei beni culturali*, in *Aedon*, 1/2014

⁸⁸ Secondo una distinzione terminologica elaborata da M. Timo, *L'intangibilità dei beni culturali*, Giappichelli, 2022

talmente immedesimato nella materia in cui si esprime da restarne definitivamente prigioniero, così che esso si pone come oggetto di protezione giuridica inscindibile dalla cosa che lo racchiude»⁸⁹.

Appare quindi evidente come l'immaterialità non rappresenti una qualità del bene culturale, ma si riferisca piuttosto all'utilità che esso è in grado di offrire alla collettività, ossia al valore che l'ordinamento riconosce nella sua fruizione. Può quindi essere utile il riferimento alla definizione generale di bene giuridico, secondo cui quest'ultimo, in senso formale, non coincide con la *res*, bensì con l'oggetto della tutela, inteso come interesse protetto a favore di soggetti determinati (nel caso specifico, l'interesse alla fruizione riconosciuto alla collettività nel suo complesso). Il bene culturale, dunque, non è né più né meno immateriale degli altri beni giuridici, configurandosi anch'esso come sintesi fra l'interesse che l'ordinamento intende garantire (conservazione e sviluppo della cultura) e l'insieme delle regole (di conservazione e fruizione della *res*) predisposte per renderne effettivo il conseguimento⁹⁰.

In questo senso, la stessa distinzione tra *res* materiale, oggetto di diritti patrimoniali, e bene culturale immateriale, oggetto di interessi culturali e di poteri pubblici di regolazione, può essere riletta, alla luce della consolidata teoria dei beni, come differenza tra due distinti interessi (uno patrimoniale, l'altro culturale) che si proiettano sulla medesima cosa. Da tale pluralità di interessi derivano discipline diverse (quella civilistica della proprietà e quella amministrativa del patrimonio

⁸⁹ T. Alibrandi, P.G. Ferri, *I beni culturali e ambientali*, Giuffrè, 1995, pag. 47

⁹⁰ S. Pugliatti, *Beni (teoria generale)*, in Enc. dir., in particolare pag. 174 e Id. *Cosa (teoria generale)*, in Enc. dir., pagg. 19-20

culturale) che producono, a loro volta, due beni giuridici distinti e ugualmente immateriali⁹¹. Come già osservato in dottrina, «la cosa, nella sua individualità obiettiva, è una e identica; ma, in quanto oggetto giuridico, assume vari aspetti: altro è come oggetto della proprietà, altro come oggetto dell'usufrutto»⁹² e, potremmo aggiungere, altro ancora come oggetto delle situazioni giuridiche, attive e passive, che derivano dalla sua qualificazione quale bene culturale, giacché differenti sono, in ciascun caso, le utilità che l'ordinamento intende proteggere.

Se è vero, dunque, che dalla medesima cosa possono emergere beni giuridici differenti, nel caso del patrimonio culturale l'immediata inerenza alla *res* di interessi di natura culturale e patrimoniale fa sì che non si possano avere due discipline separate⁹³. L'una è inevitabilmente condizionata dall'altra: la tutela del valore culturale, infatti, non può prescindere dalla conservazione della *res*, mentre l'esercizio dei poteri dominicali resta vincolato alle esigenze di conservazione e godimento pubblico che ne caratterizzano il regime giuridico. In questo senso, è stato osservato come la separazione fra bene patrimoniale e bene culturale immateriale non convinca del tutto, poiché tendente a collocare il problema della tutela e della fruizione al di fuori della regolazione del diritto di proprietà, non considerando la relazione di infungibilità che lega il valore (bene) culturale e il suo supporto materiale, oggetto di

⁹¹ In dottrina si è anche osservato che «i beni (intesi in senso formale) costituiscono per definizione delle unità ideali, sì che è improprio parlare, come pure talvolta si è fatto, di *beni materiali in senso formale*. È invece nella *res* sostanziale che noi troviamo le differenze peculiari tra materialità od immaterialità» M. Are, *Beni immateriali (diritto privato)*, in Enc. dir., pag. 248.

⁹² S. Pugliatti, *Beni*, cit., pagg. 173-174

⁹³ T. Alibrandi, *Beni culturali e ambientali*, in Enc. giur., pag. 4

interessi patrimoniali⁹⁴. Ed invero, proprio su questo fronte, la costituzionalizzazione dell'interesse culturale ha prodotto le conseguenze di maggior rilievo, portando a riconsiderare il significato tradizionalmente attribuito ai provvedimenti di vincolo dei beni del patrimonio storico e artistico e il tipo di attività svolta dall'amministrazione nel conformare i poteri e le responsabilità del titolare al valore culturale riconosciuto nella cosa di sua proprietà.

Sul tema, si è già osservato come, nel quadro pre-costituzionale, segnato da una lettura marcatamente estetizzante della tutela, il pregio della cosa d'arte venisse concepito come un valore relativo, suscettibile di ponderazione con altri interessi giuridicamente rilevanti (*in primis*, la proprietà), con la conseguenza che l'apposizione del vincolo e la successiva adozione del regime giuridico differenziato venivano considerate, pur tra persistenti ambiguità dottrinali, espressioni di discrezionalità amministrativa. In questo scenario, l'art. 9 Cost. introduce una discontinuità radicale. La costituzionalizzazione dell'interesse culturale, inteso quale qualità oggettiva e immanente della cosa, idonea a contribuire alla trasmissione della cultura, lo sottrae a qualsiasi logica di bilanciamento. Ne consegue che l'attività amministrativa si risolve in una valutazione meramente tecnica circa la sussistenza dei requisiti per la tutela, priva di margini di discrezionalità: la rilevanza culturale, una volta verificata, impone all'amministrazione l'adozione del vincolo.

In altre parole, se oggetto della tutela non è più la cosa, bensì il valore immateriale che la caratterizza, allora la sua verifica è una forma di

⁹⁴ M. Immordino, *Vincolo paesaggistico e regime dei beni*, Cedam, 1991, pag. 206-207

valutazione tecnica, che non comporta alcuna ponderazione di interessi, non potendovi essere alcun motivo di opportunità che impedisca l'apposizione del vincolo in presenza di un oggettivo rilievo culturale⁹⁵. Dalla mancanza di un bilanciamento di interessi la dottrina ha poi ricavato, quale logica conseguenza, la natura dichiarativa (e non costitutiva) del provvedimento di apposizione del vincolo. In sostanza, l'atto che riconosce il valore culturale di un determinato bene non vi aggiunge alcuna qualità di pubblico interesse che esso già non possedesse, ma ne accerta una condizione preesistente, ancorché mediata, nella sua identificazione, dal giudizio dell'amministrazione⁹⁶.

La valutazione positiva sul rilievo culturale di un bene comporta l'insorgere di una serie di vincoli a carico del proprietario, i quali «pur essendo imposti dall'Amministrazione a titolo particolare, lo sono in base a criteri di ordine tecnico indicati dalla legge, e possono perciò essere considerati meramente applicativi di limitazioni che la legge stessa configura come connaturali all'intera categoria»⁹⁷. Da ciò discende che i sacrifici imposti alle prerogative dominicali non danno

⁹⁵ M.S. Giannini, *I beni culturali*, cit., pag. 8

⁹⁶ In questo senso, M. S. Giannini, *I beni pubblici, dispense delle lezioni del corso di Diritto Amministrativo tenute nell'anno accademico 1962-63*, Bulzoni, Roma, 1963, pag. 109-110 (in riferimento in generale al demanio artificiale), V. Cerulli Irelli, *Beni culturali, diritti collettivi e proprietà pubblica*, in *Scritti in onore di M.S. Giannini*, vol. I, 1988, R. Tamiozzo, *Effetti della natura dichiarativa del vincolo di interesse culturale sulla tutela dei beni immobili e, in particolare, delle zone archeologiche*, in *Rass. avv. Stato*, 1/1992, pag. 88, G. Garzia, *Il procedimento di individuazione di beni privati di interesse storico e artistico*, in *Riv. giur. urbanistica*, 1994.

Conclusioni analoghe sono state raggiunte in dottrina anche con riferimento ai beni paesaggistici, attraverso un percorso argomentativo che risulta applicabile, per analogia, al patrimonio culturale. Sul punto, si veda M. Immordino, *Vincolo paesaggistico e regime dei beni*, cit., pag. 269

⁹⁷ A. M. Sandulli, *Manuale di diritto amministrativo*, Editoriale Scientifica, 1989, pag. 807, citato in V. Caputi Jambrenghi, *Proprietà privata (disciplina amministrativa)*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, 1997, pag. 7

luogo ad alcun indennizzo, poiché il diritto di proprietà «è nato con il corrispondente limite e con quel limite vive»⁹⁸ (principio, questo, estensibile anche agli altri diritti reali che abbiano per oggetto cose di interesse culturale). In tal modo, i concetti di conformazione originaria della proprietà, funzione dichiarativa del provvedimento e natura vincolata dell'attività amministrativa si compongono in un disegno unitario, che subordina le facoltà del titolare al mantenimento della funzione culturale cui il bene è naturalmente destinato⁹⁹.

La ricostruzione così delineata, fatta propria dal Giudice delle leggi¹⁰⁰ e fortemente debitrice della teoria degli atti produttivi di certezza¹⁰¹, ha

⁹⁸ Corte Costituzionale, sent. 9 maggio 1968, n. 56, considerato 4

⁹⁹ G. Rolla, op. cit., p. 577. La Corte Costituzionale, a partire dalla sentenza 56 del 1968, ha sostenuto che il vincolo paesaggistico abbia natura «correlativa ai caratteri propri dei beni», tale per cui «la pubblica amministrazione, dichiarando un bene di pubblico interesse o includendolo in un elenco, non fa che esercitare una potestà che le è attribuita dallo stesso regime di godimento di quel bene, così che le sia consentito di confrontare il modo di esercizio di alcune facoltà inerenti a quel godimento con l'esigenza di conservare le qualità che il bene ha connaturali secondo il regime che gli è proprio e di prescrivere adempimenti coordinati e correlativi a tali esigenze». Sull'argomento si vedano anche Corte costituzionale, sent. 19 maggio 1966 n. 6 e 9 marzo 1967, n. 20

¹⁰⁰ Corte Costituzionale, sent. 9 marzo, 1967, n. 20: «la proprietà, l'usufrutto, o che altro sia, sarebbero attribuiti con i limiti impressi dalla rilevanza pubblica del bene, e questi limiti si inseriscono nella struttura del diritto, comunque esso si qualifichi, caratterizzandolo nella sua giuridica essenza, vincolandolo indissolubilmente ad un esercizio che svolga quella funzione d'interesse generale». Corte Costituzionale, 9 maggio 1968, n. 14, considerato 4. Corte Costituzionale sent. 9 maggio 1968, n. 56, considerato 4: «la Corte rileva che i beni immobili qualificati di bellezza naturale hanno valore paesistico per una circostanza che dipende dalla loro localizzazione e dalla loro inserzione in un complesso che ha in modo coesistente le qualità indicate dalla legge. Costituiscono cioè una categoria che originariamente è di interesse pubblico, e l'amministrazione, operando nei modi descritti dalla legge rispetto ai beni che la compongono, non ne modifica la situazione preesistente, ma acclara la corrispondenza delle concrete sue qualità alla prescrizione normativa».

A proposito dell'orientamento della Corte Costituzionale, si veda V. Cerulli, Irelli, *Diritto pubblico della proprietà e dei beni*, Giappichelli, 2022, pagg. 20-23

¹⁰¹ Su cui si veda M. S. Giannini, *Accertamenti amministrativi e decisioni amministrative*, in Foro it., 4/1956

alimentato un intenso dibattito dottrinale¹⁰², pur risultando comunemente accolta in giurisprudenza¹⁰³. Particolarmente significativa, in questo contesto, è la critica secondo cui la dichiarazione di interesse culturale produrrebbe, in realtà, un'innovazione del regime giuridico del bene, introducendo, attraverso un provvedimento dagli effetti costitutivi, prescrizioni e vincoli di tutela non immediatamente desumibili dalle qualità intrinseche al bene stesso, «altrimenti non ne sarebbe necessaria la notifica, essendo sufficienti le cognizioni comuni»¹⁰⁴. In questa prospettiva, l'atto di individuazione dell'interesse culturale non si limiterebbe ad accertare qualità oggettive preesistenti, ma inserirebbe il bene in una categoria giuridica distinta, attraverso un giudizio qualitativo sulla funzione che esso è idoneo ad assolvere: operazione che, proprio perché fondata su una scelta di valore e non su un mero

¹⁰² Si veda, ad esempio, F. S. Marini, *Lo statuto costituzionale*, cit., pag. 76, laddove l'Autore sottolinea l'ampia discrezionalità dell'atto appositivo del vincolo ne esclude la natura meramente ricognitiva, mentre la mutevolezza della sensibilità sociale e storico-artistica alla base dell'apprezzamento del valore culturale di un bene porta a ritenere opportuno che l'amministrazione possa, in ogni momento, ritornare sulle proprie decisioni, sottraendo al vincolo un bene precedentemente notificato o sottoponendo a misure di tutela oggetti precedentemente esclusi

¹⁰³ Nella giurisprudenza amministrativa è frequente l'affermazione della «natura meramente dichiarativa dell'atto impositivo del vincolo, correlata a caratteristiche e peculiarità intrinseche che il bene possedeva *ab origine*» (così, ad esempio, Consiglio di Stato, sez. VI, 17 maggio 2010, n. 3037). A tale riconoscimento si accompagna, di norma, la qualificazione dell'attività accertativa svolta dall'amministrazione nell'adozione del provvedimento in termini di mera valutazione tecnica (si veda, ad esempio, Consiglio di Stato, sez. VI, 3 dicembre 2015, n. 5487). Tuttavia, alcune pronunce evidenziano la necessità di un bilanciamento tra gli interessi coinvolti, attribuendo all'accertamento anche profili di discrezionalità amministrativa. In tal senso, significativa è la sentenza del Consiglio di Stato sull'illegittimità del vincolo imposto sulla Casa-Studio Dalla (Cons. Stato, sez. VI, 19 ottobre 2018, n. 5986)

¹⁰⁴ A. M. Sandulli, *Natura e funzione della notifica e della pubblicità delle cose private di interesse storico e artistico qualificato*, in Riv. trim. dir. proc. civ., 1954, in particolare pag. 1023, dal quale è tratta la precedente citazione. Per la natura costitutiva del vincolo anche T. Alibrandi e P. Ferri, *I beni culturali e ambientali*, cit., pag. 239

riscontro tecnico, dovrebbe qualificarsi come atto di volontà a carattere costitutivo. Sarebbe dunque l'amministrazione, mediante un giudizio discrezionale ancorato a presupposti tecnici spesso incerti, ad attribuire il valore culturale alla cosa, determinando così l'applicazione del conseguente regime limitativo della proprietà.

La critica coglie senza dubbio una tensione latente all'interno dell'orientamento giurisprudenziale maggioritario. Non può negarsi, infatti, che l'attività di individuazione dei beni culturali, demandata alle soprintendenze in quanto autorità dotate di una specifica legittimazione professionale, implichi margini di apprezzamento tali da rendere non sempre agevole distinguere, sul piano operativo, la valutazione tecnica dalla discrezionalità amministrativa vera e propria.

Ciononostante, la giurisprudenza continua ad affermare che l'apposizione del vincolo non sia il frutto di una scelta discrezionale, bensì la conseguenza necessaria dell'accertamento, più o meno opinabile a seconda dei casi, della «qualità oggettiva della cosa *sub specie* di bene di interesse culturale»¹⁰⁵, la quale preesiste all'intervento dell'amministrazione e, una volta rilevata, rende doverosa l'integrale applicazione del regime di tutela. In tale prospettiva, la funzione dichiarativa del provvedimento e l'assenza di discrezionalità nella sua adozione non si giustificano in ragione della immediata evidenza dei presupposti fattuali (che anzi possono implicare valutazioni tecniche complesse), bensì nella loro intrinseca inerenza al bene e nel carattere vincolato delle conseguenze giuridiche che discendono dalla dichiarazione.

¹⁰⁵ Consiglio di Stato, sez. IV, 1 marzo 2015, n. 1257

Resta tuttavia evidente che l'attività con cui l'amministrazione sottopone un bene a vincoli, individuandone presupposti fino ad allora non rilevati, produce nei fatti gli stessi effetti limitativi della proprietà che si accompagnano a un provvedimento costitutivo. In questo senso, la scelta di qualificare l'atto vincolistico come dichiarativo appare motivata non tanto dalla certezza dei suoi presupposti, quanto dall'esigenza di modulare gli effetti della tutela: se, infatti, fosse stato riconosciuto valore costitutivo ai vincoli culturali e paesaggistici, con conseguente obbligo di indennizzo nei casi in cui essi si risolvano in conformazioni sostanzialmente espropriative, al pari di quanto accade in materia urbanistica¹⁰⁶, i costi a carico dell'erario sarebbero risultati difficilmente sostenibili¹⁰⁷.

7. Valorizzazione dei beni culturali e finalità di fruizione collettiva

Nel tentativo di delineare i contorni di un diritto costituzionale alla cultura e alla fruizione dei beni culturali, occorre considerare un ultimo sviluppo normativo che, dietro a un apparente significato organizzativo, ha in realtà profondamente inciso sui rapporti fra amministrazione, patrimonio e collettività, dando seguito alle osservazioni sviluppate nel paragrafo precedente. Il tema in questione è rappresentato dalla progressiva distinzione fra tutela e valorizzazione, con l'emancipazione di quest'ultima dall'attività conservativa fino al pieno riconoscimento

¹⁰⁶ G. M. Marengi, *Se il vincolo conformativo diventa espropriazione*, in *Dir. e proc. amm.*, 1/2018, pagg. 109 ss.

¹⁰⁷ Come osservato da L. Casini, *Patrimonio culturale e diritti di fruizione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 3/2022, pagg. 658-659

come autonoma funzione amministrativa, rivolta a specifici obiettivi di interesse pubblico.

Tradizionalmente il binomio tutela-valorizzazione è stata interpretato alla luce di una netta preferenza per l'approccio conservativo alla gestione dei beni culturali, con la conseguenza di relegare la loro valorizzazione ad attività accessoria e residuale, nella quale ricomprendere tutti gli interventi privi di una finalità di tutela¹⁰⁸. Tuttavia, nel corso del tempo, la valorizzazione ha assunto una fisionomia più definita, come funzione volta a migliorare le condizioni di accessibilità e conoscenza del patrimonio culturale, in coerenza con la sua naturale destinazione alla fruizione collettiva e alla promozione della cultura¹⁰⁹. Un passaggio chiave di questa evoluzione è rappresentato dalla normativa per il decentramento amministrativo, la quale, per la prima volta, pone le due funzioni su un piano di parità¹¹⁰, secondo un disegno che sarà poi ripreso dal Codice, dove si afferma che, in attuazione dell'art. 9 Cost., «la Repubblica tutela e valorizza il patrimonio culturale»¹¹¹. Il contenuto della norma, unito al richiamo alla Costituzione, segna, da un lato, il riconoscimento della pariordinazione tra tutela e valorizzazione, almeno sotto il profilo della loro doverosità, e

¹⁰⁸ Un approccio che si è conservato anche una volta riconosciuta la centralità degli interventi di valorizzazione per un'amministrazione efficiente ed economicamente sostenibile del patrimonio culturale. così, per esempio, S. Cassese, *I beni culturali: dalla tutela alla valorizzazione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 7/1998, pag. 674, offre una definizione in negativo della valorizzazione, procedendo per differenze rispetto alla tutela. La valorizzazione, in primo luogo, «non riguarda il bene in senso proprio, ma, piuttosto, l'organizzazione dal quale il bene è gestito», in secondo luogo, «riguarda esclusivamente l'aspetto economico»

¹⁰⁹ P. Carpentieri, *La tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della Nazione nell'art. 9 della Costituzione*, cit., pag. 3-4

¹¹⁰ art. 148, comma 1, lett. c ed e, d. Lgs n. 112 del 1998

¹¹¹ Art. 1, d.lgs. n. 42/2004, Codice dei beni culturali e del paesaggio

dall'altro la loro integrazione in una strategia unitaria di politica culturale.

Le due funzioni si collocano oggi in un rapporto di continuità e reciproca implicazione: se da un lato ogni intervento di tutela trova la sua naturale prosecuzione nella valorizzazione dei beni messi in sicurezza, al fine di migliorarne le condizioni di fruizione pubblica, dall'altro la valorizzazione presuppone necessariamente beni già riconosciuti e sottoposti a protezione¹¹². Tuttavia, il fatto che entrambe le attività insistano sul medesimo oggetto, con finalità specifiche, crea margini di attrito e potenziali conflitti, soprattutto quando la valorizzazione viene intesa come incremento dei visitatori, con possibili ripercussioni negative sulla conservazione del patrimonio.

La letteratura giuridica si è soffermata in più occasioni sul tema¹¹³, riaffermando, ogni volta, la priorità logica e funzionale della tutela, in accordo con le disposizioni del Codice¹¹⁴, senza perciò venir meno all'idea della irrinunciabilità di forme sostenibili di valorizzazione, rispettose della integrità fisica e del contenuto simbolico del bene. Il primato assegnato alle esigenze conservative è apparso come un corollario dei principi costituzionali che informano la disciplina del

¹¹² P. Carpentieri, *Tutela e valorizzazione dei beni culturali*, in *Urbanistica e appalti*, 2003, in particolare pag. 1021. G. Severini, *I principi del codice dei beni culturali e del paesaggio (Commento al D. lgs. 22 gennaio 2004, n. 42)*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 10/2004, pag. 472, parla del rapporto fra le due funzioni come di «un'inscindibile endiadi, che esprime un unico concetto, a meno di non concepire la tutela in termini mortificanti, negativi, di meri divieti»

¹¹³ Come osserva L. Casini, *Valorizzazione e gestione*, in *Diritto del patrimonio culturale*, (a cura di) C. Barbati, M. Cammelli, L. Casini, G. Piperata, G. Sciullo, Il Mulino, 2020, pag. 196

¹¹⁴ Artt. 1, comma 6 e 6, comma 2, d.lgs. n. 42/2004

patrimonio culturale a un criterio di solidarietà intergenerazionale, imponendone la trasmissione nel tempo¹¹⁵.

Se, infatti, l'art. 9 Cost. era già stato letto, ben prima della riforma costituzionale del 2022, come clausola di eredità, rivolta a garantire la «continuità nel tempo di un'esperienza sociale e comunitaria»¹¹⁶ sedimentatasi nei beni culturali, l'attuale riferimento alla tutela (dell'ambiente, degli ecosistemi e della biodiversità) «anche nell'interesse delle future generazioni»¹¹⁷ non può essere circoscritto alla sola materia ambientale, che per sua natura è già proiettata verso il futuro¹¹⁸. La responsabilità intergenerazionale si configura, piuttosto, come un principio giuridico trasversale, idoneo a orientare le politiche pubbliche in ogni settore (ambientale, finanziario e culturale) che incida sulla qualità delle condizioni di vita riservate a chi verrà. In questa prospettiva, le generazioni future possono essere pensate come «proiezioni di beni»¹¹⁹ indispensabili all'esercizio dei diritti fondamentali¹²⁰: la conservazione e trasmissione di queste risorse,

¹¹⁵ R. Bifulco, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità generazionale*, Franco Angeli, 2008, pag. 124, individua proprio nell'art. 9 Cost. un modello d'ispirazione per le norme sulla responsabilità intergenerazionale contenute in molte costituzioni straniere

¹¹⁶ A. D'Aiola, *Generazioni future (diritto costituzionale)*, in Enc. dir., pag. 354

¹¹⁷ Come previsto dal terzo comma dell'art. 9 Cost., introdotto con la legge di revisione costituzionale 1/2022

¹¹⁸ M. Matassa, *Tutela dei diritti sociali e 'interessi' delle nuove generazioni*, cit., pag. 936

¹¹⁹ D'Aiola, op. cit., pag. 339

¹²⁰ Come osserva D. Porena, "Anche nell'interesse delle generazioni future". *Il problema dei rapporti intergenerazionali all'indomani della revisione dell'art. 9 della Costituzione*, in Federalismi, 1/06/2022, «La proiezione intergenerazionale dei diritti fondamentali sembra infatti l'unica capace di risolvere gran parte delle contraddizioni derivanti dalla non-identità delle generazioni future poiché è legata a una concezione tendenzialmente astratta dell'uomo e che prescinde, come tale, dalle condizioni di contesto nelle quali egli svolge la sua personalità» (pag. 140). Nello stesso senso si veda anche G. Gemma, *Diritti delle generazioni future: necessità e limiti di una loro tutela giuridica*, in Dir. e soc., 3/2020

secondo le norme specifiche di ciascun settore, si rivelano così espressione di uno specifico dovere di custodia, che la Costituzione attribuisce alla collettività presente¹²¹, chiamata a farsi garante di un patrimonio materiale e immateriale che non le appartiene in via esclusiva, ma che è condiviso attraverso il tempo.

Ne deriva un rapporto di «parità impari»¹²² tra tutela e valorizzazione: entrambe concorrono alla realizzazione dell'obiettivo costituzionale di promuovere la cultura e assicurarne la trasmissione nel tempo: l'una preservando l'integrità del patrimonio, l'altra assicurandone la conoscenza presso il pubblico. Tuttavia, solo la tutela si configura come un presupposto indefettibile, la cui attuazione può, all'occorrenza, limitare l'esercizio della valorizzazione. Ciò non significa che quest'ultima sia funzione eventuale o accessoria: essa rappresenta un dovere per tutte le amministrazioni pubbliche, il cui svolgimento trova, tuttavia, un limite nella necessità di preservare l'integrità del patrimonio culturale per le generazioni future. In sostanza, la tutela costituisce la condizione *sine qua non* per l'esistenza stessa della valorizzazione, tanto nel presente quanto nel futuro, e da questa premessa deriva la sua priorità: non tanto sul piano dell'importanza, ma in termini di ordine logico e temporale di realizzazione.

D'altra parte, una tutela puramente conservativa, in assenza di qualsiasi prospettiva, anche futura, di valorizzazione, risulterebbe priva

¹²¹ M. Luciani, *Generazioni future, distribuzione temporale della spesa pubblica e vincoli costituzionali*, in Dir. e soc., 2/2008, osserva che l'esigenza etica sottesa al teoria dei diritti delle generazioni future ben potrebbe essere realizzata attraverso la costruzione di una posizione di dovere a carico delle generazioni presenti (pag. 147). A. D'Aiola, op. cit., descrive, invece, il binomio diritti delle generazioni future – doveri delle generazioni presenti come due «facce di una stessa» (pag. 375)

¹²² F. Caporale, *La valorizzazione dei beni culturali*, Editoriale Scientifica, 2024, pagg. 34-41

di significato¹²³, in quanto non realizzerebbe il fine ultimo di promozione della cultura, per il cui perseguimento sono attribuiti all'amministrazione poteri e competenze volti alla protezione del patrimonio storico e artistico.

La distinzione tra tutela e valorizzazione, dunque, non segnala una reale autonomia delle due funzioni e risponde, piuttosto, a esigenze di carattere eminentemente strumentale. Essa è il risultato di una strategia di politica del diritto che mira, da un lato, a razionalizzare il riparto di competenze tra Stato ed enti locali e, dall'altro, a individuare uno spazio per il coinvolgimento dei soggetti privati, anche a fini economici, nella gestione del patrimonio culturale. Al tempo stesso, questa distinzione ha consentito di ampliare la prospettiva dell'intervento pubblico, attribuendo rilievo non solo alla dimensione conservativa, ma anche alla promozione e alla diffusione della conoscenza del patrimonio, con un impatto significativo sulla definizione degli obiettivi e delle modalità dell'azione amministrativa nel settore culturale.

¹²³ F. Rimoli, *Profili costituzionali della tutela del patrimonio culturale*, in AA. VV., *Patrimonio culturale. Profili giuridici e tecniche di tutela*, Roma TrE-Press, 2017, pagg. 108-109, sostiene che, in assenza della possibilità, anche futura, di valorizzare e rendere fruibile un bene culturale, non si possa ammettere la prevalenza assoluta dell'interesse alla conservazione (quantomeno in loco) rispetto ad altri valori costituzionalmente tutelati. In altre parole, se la conservazione del bene, per ragioni oggettive, non può tradursi in un'effettiva fruizione, e al contempo essa ostacola la realizzazione di opere funzionali alla tutela di altri interessi di rango costituzionale, questi ultimi dovrebbero essere preferiti. Di segno opposto è la posizione di A. Iacopino (op. cit., p. 69), la quale sostiene che già negli interventi di tutela e messa in sicurezza di un bene culturale possa individuarsi una forma di valorizzazione.

A fronte di tesi così polarizzate, sembra maggiormente condivisibile l'opinione intermedia secondo cui «una tutela fine a se stessa, non rivolta ad assicurare il godimento dei beni culturali e del paesaggio ai contemporanei e alle generazioni future non si giustificerebbe, così come una valorizzazione (specie in termini di fruizione) non “sostenibile” che pregiudicasse l'integrità dei beni non sarebbe concepibile» G. Sciullo, *Il ruolo della produzione legislativa per la valorizzazione*, In *Il capitale culturale*, 1/2010, pag. 121

La valorizzazione realizza (e, prima ancora, dimostra) la destinazione dei beni culturali alla fruizione pubblica¹²⁴ in vista del perseguimento di obiettivi sociali di primaria rilevanza costituzionale, come emerge dal frequente richiamo all'art. 9 Cost. nel testo del Codice. Questa connotazione finalistica trova conferma in tre essenziali snodi della sua disciplina. In primo luogo, essa è apertamente affermata dal legislatore nel momento di individuare gli obiettivi della valorizzazione, delineati in parallelo a quelli della tutela. Infatti, entrambe le funzioni «concorrono a preservare la memoria della comunità nazionale e del suo territorio e a promuovere lo sviluppo della cultura»¹²⁵. Se la tutela è definita come l'insieme delle attività finalizzate a individuare i beni culturali e a garantirne la protezione e la conservazione per fini di pubblica fruizione¹²⁶, la valorizzazione è invece incentrata sulla promozione della conoscenza del patrimonio culturale e sul miglioramento delle condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica¹²⁷.

Secondariamente, l'orientamento della valorizzazione alla fruizione emerge, questa volta come tratto che la distingue dalla tutela, anche sul piano degli effetti giuridici, se si considera la diversa incidenza delle due funzioni sugli interessi privati¹²⁸. Mentre la tutela è esercitata mediante provvedimenti conformativi e limitativi delle prerogative proprietarie, al fine di garantire l'integrità del bene culturale, la

¹²⁴ P. Ferri, *I beni culturali e ambientali nel diritto amministrativo*, in Dig. disc. pubbl. osserva che «la funzione di valorizzazione si disvela invece nella correlazione all'essere i beni aperti alla fruizione collettiva, la cui attuazione richiede misure, agevolare ed accrescere le possibilità di accesso ai beni protetti» (pag. 217)

¹²⁵ Art. 1, comma 2, d.lgs. n. 42/2004

¹²⁶ Art. 3, d.lgs. n. 42/2004

¹²⁷ Art. 6, d.lgs. n. 42/2004

¹²⁸ La classificazione risale a N. Aicardi, *L'ordinamento amministrativo dei beni culturali*, cit., pag. 98 ss.

valorizzazione si sostanzia in interventi finalizzati all'ampliamento delle possibilità di fruizione da parte della collettività. In capo al destinatario si avranno interessi legittimi di carattere oppositivo, nel caso dei provvedimenti di tutela, e pretensivi, nel caso degli interventi di valorizzazione, proprio perché quest'ultimi tendono a considerare i privati come utenti di un servizio concernente il patrimonio culturale o, almeno, come suoi potenziali fruitori.

Non può tuttavia trascurarsi come la distinzione tradizionalmente tracciata fra tutela e valorizzazione, nel suo evidente schematismo, presenti una evidenti margini di porosità. Entrambe, infatti, danno luogo, in concreto, a interessi individuali e diffusi di natura sia pretensiva che oppositiva: basti pensare, da un lato, alla posizione del cittadino che aspiri alla protezione di un bene culturale o paesaggistico al solo fine di poterne godere e, dall'altro, al proprietario cui vengano imposti interventi di valorizzazione contrari al proprio interesse.

Ciò che assume rilievo, allora, non è tanto la possibilità di stabilire una rigida corrispondenza fra funzioni pubbliche e contenuto degli interessi privati, quanto la diversa logica che informa le varie attività svolte dall'amministrazione. La tutela, sia nella legislazione del 1939 sia nella normativa vigente, è ancorata all'esercizio di competenze tecniche, incentrate sulla funzione di certazione¹²⁹, che non contempla margini di partecipazione da parte della collettività, né tantomeno del singolo, non qualificato¹³⁰. La valorizzazione, per contro, si caratterizza per una

¹²⁹ G. Scialoja, *Patrimonio e beni*, in *Diritto del patrimonio culturale*, cit., pagg. 37 ss.

¹³⁰ M. Timo, op. cit., pag. 21

vocazione intrinsecamente relazionale¹³¹: in quanto funzione proiettata alla promozione della cultura attraverso l'ampliamento delle condizioni di fruibilità del patrimonio, essa implica la possibilità, se non proprio la necessità, di coinvolgere i privati non solo come proprietari dei beni culturali, ma anche come soggetti attivamente partecipi alla costruzione delle strategie di valorizzazione, al fine di contribuire, con le proprie sensibilità, al pluralismo dei suoi contenuti trasmessi¹³².

In conclusione, la valorizzazione si configura come l'elemento di raccordo tra tutela del patrimonio culturale e promozione della cultura, operando attraverso la diffusione della conoscenza e l'agevolazione all'accesso ai beni culturali, che possono così dispiegare il proprio potenziale educativo. La centralità assunta dalla fruizione pubblica segna il superamento dell'approccio tradizionale, incentrato sulla semplice protezione del bene, a favore di un modello che riconosce nell'accesso al patrimonio culturale il fine ultimo dell'azione amministrativa, in linea con il dovere costituzionale di promozione della cultura¹³³.

¹³¹ P. Petraroia, *La valorizzazione come dimensione relazionale della tutela*, in *Il diritto dell'arte*. Vol. III *La protezione del patrimonio artistico*, (a cura di) G. Negri-Clemente, S. Stabile, Skira, 2015

¹³² N. Greco, *Stato di cultura e gestione dei beni culturali*, cit., pag. 217 ss.

¹³³ P. Stella Richter, E. Scotti, *Lo statuto dei beni culturali tra conservazione e valorizzazione*, in *I beni e le attività culturali, Trattato di diritto amministrativo diretto da Giuseppe Santaniello*, vol. XXXII, p. 389, C. Castaldo, *La fruizione come elemento di definizione del regime giuridico del bene culturale*, in *Dir. amm.*, 4/2022

8. I beni culturali come paradigma dei beni di interesse pubblico: prime conclusioni sul diritto alla cultura come diritto sociale a “tipizzazione debole”

L’ultima affermazione induce a ricondurre i beni culturali alla categoria dei beni di interesse generale, ossia quei beni che «realizzano direttamente essi stessi un interesse pubblico»¹³⁴ e che, in ragione della loro destinazione, diventano oggetto di regole pubblicistiche autonome rispetto al regime dell’appartenenza. Secondo una consolidata elaborazione dottrinale¹³⁵, il patrimonio culturale ne rappresenta un paradigma esemplare: la nozione stessa di bene culturale, a partire dagli anni Settanta, è stata infatti adottata al fine di ricondurre a unità il variegato insieme delle cose d’arte, assoggettandole a poteri amministrativi di tutela e valorizzazione, che realizzano i propri effetti, seppur con intensità e forme differenti, sia sui beni pubblici che su quelli privati. Ciò avviene nonostante la categoria dei beni culturali comprenda realtà fra loro profondamente diverse, caratterizzate, alternativamente, da interesse storico, artistico, archeologico o etnoantropologico, come definito dall’art. 10, comma 1, del d.lgs. n. 42 del 2004. L’eterogeneità del patrimonio culturale, tuttavia, non esclude la possibilità di attribuire ad esso una funzione unitaria, di natura culturale e identitaria, la quale trova specifico riconoscimento all’art. 9 della Costituzione.

¹³⁴ A.M. Sandulli, *Beni pubblici*, in Enc. Dir., 1959, pag. 278-279. Alle stesse conclusioni giunge G. Rolla, op. cit.. Contrario invece alla categoria dei beni di interesse pubblico e alla qualificazione come tali delle cose di interesse storico e artistico, G. Piva, op. cit., pagg. 118-121

¹³⁵ M. Renna, *La regolazione amministrativa dei beni a destinazione pubblica*, Giuffrè, 2004

Ne deriva la necessità di un regime giuridico comune, idoneo a garantire la gestione dei beni culturali in conformità agli interessi di tutela e valorizzazione che si riconoscono in essi¹³⁶. Sul piano soggettivo, è stato sostenuto che dalla previsione di un dovere costituzionale di promozione della cultura, che comprende anche la conservazione e l'offerta al pubblico del patrimonio culturale, discenda un diritto del cittadino alla sua fruizione. In tempi più recenti, questa tesi è stata ulteriormente rafforzata attraverso il riferimento al diritto all'identità collettiva e personale, riconosciuto dall'art. 2 Cost., e goduto, in concreto, anche grazie alla conoscenza del patrimonio culturale che tale identità incarna¹³⁷.

A prescindere dalla sussistenza o meno di un diritto soggettivo al godimento del patrimonio culturale in generale, i singoli beni che ne fanno parte si definiscono prevalentemente in ragione della funzione da essi svolta, segnatamente la fruizione culturale, piuttosto che in base alla titolarità soggettiva del diritto dominicale. In sostanza, se il bene culturale è tale in quanto testimonianza di civiltà, il godimento pubblico

¹³⁶ Il fondamento di un regime di appartenenza speciale per i beni culturali può essere rintracciato, ancor prima dell'entrata in vigore della Costituzione, nelle disposizioni generali del Codice Civile in materia di proprietà, in particolare nell'art. 839, il quale stabilisce che «le cose di proprietà privata, immobili e mobili, che presentano interesse artistico, storico, archeologico o etnografico, sono sottoposte alle disposizioni delle leggi speciali». Sebbene questa norma sia spesso interpretata come un rinvio, solenne quanto ridondante, alla legislazione di settore, essa sembra racchiudere un significato ulteriore. Se, infatti, le altre disposizioni sulla proprietà privata ne ammettono limitazioni derivanti solo da interventi ablatori di carattere eccezionale, l'art. 839 del Codice civile «contempla l'ipotesi di un "regime" – per così dire – normale di "cose" che, tuttavia, per la loro peculiare "essenza" in termini di giudizio di valore, si presentano come "speciali"». Tale previsione, dunque, interrompe la ricostruzione unitaria della proprietà privata propria del Codice civile e si configura come una possibile chiave di lettura per comprendere la natura problematica del regime di appartenenza privata dei beni di interesse storico-artistico. In questo senso, si veda G. Palma, *Il regime giuridico della proprietà pubblica*, UTET Università, 1999, pp. 239-240

¹³⁷ C. Castaldo, *Libertà individuali e open data*, Giappichelli, 2024, pag. 60

ne rappresenta la naturale destinazione, posta a fondamento delle norme sulla gestione. In questa prospettiva, la circostanza che il supporto materiale, in cui il bene culturale si manifesta, sia oggetto di proprietà pubblica o privata si configura come un elemento accidentale, non determinante ai fini dell'individuazione del regime giuridico cui esso deve essere sottoposto.

Queste considerazioni non devono indurre a trascurare il diritto positivo. La distinzione tra patrimonio culturale pubblico e privato è recepita dallo stesso Codice dei beni culturali: l'ordinamento intende, in tal modo, dare rilievo agli interessi patrimoniali connessi alla *res* dotata di valore culturale¹³⁸. In particolare, qualora il bene appartenga a un ente pubblico, esso può assumere una funzione strumentale rispetto alle finalità istituzionali di quest'ultimo e, di conseguenza, essere destinato al loro perseguimento¹³⁹. Viceversa, quando il bene è di proprietà privata, esso si configura come oggetto degli interessi economici del titolare, i quali si concretizzano nell'esercizio delle facoltà di godimento e disposizione esclusiva che caratterizzano il diritto di proprietà.

Come già osservato, l'ambivalenza del regime giuridico dei beni culturali ha dato luogo a una distinzione concettuale tra il supporto materiale dell'opera (il cosiddetto *corpus mechanicum*) e il bene culturale in senso proprio (definito *corpus mysticum*¹⁴⁰) il quale si

¹³⁸ In questo senso, L. Casini, *Valorizzazione e gestione*, cit., pagg. 208-210 e 219

¹³⁹ Art. 2, comma 3, d.lgs. n. 42/2004, «I beni del patrimonio culturale di appartenenza pubblica sono destinati alla fruizione della collettività, *compatibilmente con le esigenze di uso istituzionale*»

¹⁴⁰ G. Morbidelli, *Il valore immateriale dei beni culturali*, in Aedon, 1/2014

qualifica come bene immateriale¹⁴¹, oggetto di interessi pubblici primari, espressamente tutelati dagli articoli 9 e 33 della Costituzione.

In questa seconda accezione il bene culturale assume la qualifica di bene pubblico in ragione della sua destinazione alla fruizione collettiva, ancor prima e indipendentemente dalla sua appartenenza formale¹⁴², con tutte le conseguenze che ne derivano per il proprietario della cosa materiale, il quale subisce un significativo affievolimento delle tradizionali prerogative dominicali. In particolare, i poteri di disposizione, godimento e utilizzazione economica risultano sottoposti a stringenti limitazioni, così come particolari obblighi sono previsti in tema di esportazione, restauro e riproduzione del bene, attività soggette a vincoli di tutela funzionali alla salvaguardia dell'interesse pubblico prevalente.

Parallelamente, la titolarità pubblica o privata del bene materiale incide direttamente sull'individuazione dell'interesse culturale, sia per quanto riguarda la procedura applicabile, che in termini di requisiti sostanziali (mentre i beni appartenenti a soggetti pubblici subiscono una presunzione di culturalità, i beni privati possono essere riconosciuti tali

¹⁴¹ Come osservato da M. S. Giannini, *I beni culturali*, cit., pag. 26, il bene culturale, «non è bene materiale, ma immateriale: l'essere testimonianza avente valori di civiltà è entità immateriale, che inerisce ad una o più entità materiali, ma giuridicamente è da queste distinta, nel senso che esse sono supporto fisico ma non bene giuridico»

¹⁴² *Ibid.*, «il bene culturale è pubblico non in quanto bene di appartenenza, ma in quanto bene di fruizione». Come osservato dalla dottrina, è stato possibile formulare questa conclusione solamente «giocando sulla 'anfibia' del termine appartenenza, particolarmente adatto per i beni culturali. Questi ultimi, infatti, appartengono tutti al patrimonio della Nazione, indipendentemente dal fatto che siano di proprietà pubblica o di proprietà privata» (L. Casini, *"Todo es peregrino y raro..."*: Massimo Severo Giannini e i beni culturali, in Riv. trim. dir. pubbl., 3/2015, pag. 994)

solo a seguito di una dichiarazione di interesse culturale eccezionale o particolarmente rilevante¹⁴³).

La qualificazione del bene culturale come bene pubblico per destinazione non implica un corrispondente obbligo generalizzato di apertura alla fruizione collettiva, la quale è garantita solamente per i beni in appartenenza pubblica, nel rispetto delle esigenze funzionali connesse al loro uso istituzionale. Diversamente, per i beni di proprietà privata, le garanzie di fruibilità sono circoscritte a ipotesi tassative, in assenza di un obbligo generale di apertura al pubblico¹⁴⁴. In particolare, l'art. 104 del Codice prevede che l'accessibilità possa essere imposta unicamente per gli immobili e le collezioni di dichiarato interesse eccezionale. Al di fuori di queste ipotesi, l'obbligo di consentire la visita pubblica sussiste esclusivamente nei casi previsti dalla legge, ossia nel caso di cessione a privati di beni già appartenenti al demanio culturale, in ipotesi di espropriazione di beni culturali privati, oppure quando il proprietario abbia ricevuto contributi pubblici per il restauro e la valorizzazione dei propri beni.

In tutte le ipotesi considerate, l'apertura al pubblico è oggetto di uno specifico obbligo a carico del privato, il quale deve concordare con il Ministero le modalità e i tempi di visibilità. A differenza della precedente disciplina¹⁴⁵, le regole del Codice non contemplano alcuna

¹⁴³ Artt. 12-13, d.lgs. n. 42/2004

¹⁴⁴ V. Caputi Jambrenghi, *Destinazione e regole dell'uso dei beni culturali pubblici e privati*, in *Scritti giuridici in onore di Sebastiano Cassarino*, vol. I, Cedam, 2001, pagg. 250-252

¹⁴⁵ Art. 106, co. 4, D. Lgs. 29 ottobre 1999, n. 490, Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, il quale, in relazione all'apertura al pubblico di beni privati di eccezionale interesse culturale, dispone che «Le modalità di visita sono concordate con il proprietario; in caso di mancato accordo possono essere disposte dal Ministero, tenuto conto delle esigenze del domicilio e della proprietà»

previsione in caso di mancato accordo tra il privato proprietario e la pubblica amministrazione, generando non trascurabili dubbi di costituzionalità e inducendo a pensare che il comportamento non collaborativo del privato possa essere superato solo attraverso l'espropriazione del bene.

Al di là di questo specifico profilo di incertezza¹⁴⁶, la carenza di una garanzia effettiva di fruibilità tanto per i beni culturali pubblici, quanto per quelli privati, non sembra poterne smentire, in linea di principio, la destinazione al godimento pubblico, né tantomeno mettere in dubbio la loro qualificazione come beni di interesse generale. Questi elementi trovano, infatti, una solida base nell'impianto costituzionale, che attribuisce ai pubblici poteri una funzione di promozione della cultura da attuarsi anche attraverso la conservazione e l'offerta al pubblico del patrimonio culturale. Il tema, semmai, si inserisce in una più ampia riflessione sulla garanzia condizionata dei diritti sociali, anche in ambito culturale, e sulla sua possibile degradazione, in assenza di adeguate risorse, a diritti meramente legali¹⁴⁷.

La questione centrale, dunque, non riguarda tanto la portata del principio sancito dall'art. 9 Cost., quanto piuttosto la debole tipizzazione normativa¹⁴⁸ degli aspetti del diritto alla cultura che trascendono la dimensione della libertà dell'arte e della scienza in senso negativo. Mentre, per esempio, il diritto all'istruzione ha trovato nel testo

¹⁴⁶ A. Iacopino, *Art. 104*, in *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, (a cura di) M. A. Sandulli, Giuffrè, 2019, pagg. 970-972

¹⁴⁷ L'espressione "diritto legale", come degradazione del diritto sociale non assistito da reali garanzie organizzative e prestazionali, è tratta da A. Baldassarre, *Diritti sociali*, cit., pag. 28

¹⁴⁸ Il concetto di diritto a tipizzazione debole è trattato da F. Modugno, *I «nuovi diritti» nella giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, 1995, pag. 7 ss.

costituzionale una struttura organica, in cui le componenti negative e positive si sono integrate in un sistema di garanzie istituzionali e organizzative, il diritto alla cultura e, in particolare, il diritto alla fruizione del patrimonio culturale ha storicamente risentito di un *deficit* di protezione proprio per l'assenza di uno specifico servizio pubblico associato al suo godimento e di strutture amministrative deputate alla sua realizzazione¹⁴⁹. Nel prosieguo di questo lavoro si cercherà di dimostrare che questi elementi sono oggi parzialmente rinvenibili nell'ordinamento vigente, identificandosi, rispettivamente, nella funzione di valorizzazione (che sfocia nell'erogazione di un servizio pubblico) e nell'organizzazione del sistema museale nazionale e dei singoli musei e poli museali pubblici.

9. Interesse collettivo vs diritti patrimoniali: il bilanciamento tra limiti amministrativi e obblighi di servizio pubblico

Prima di affrontare questi temi, è necessario svolgere alcune considerazioni introduttive sulla riferibilità della nozione di servizio pubblico al settore dei beni culturali. In dottrina, è stato osservato come l'accostamento tra le due categorie presenti notevoli difficoltà, al punto che si è affermato, con espressione icastica, che parlare di servizi pubblici culturali vuol dire «mettere in connessione una cosa che non c'è con un'altra che non si sa cosa sia»¹⁵⁰. Queste criticità sembra derivare non tanto dall'instabilità della nozione di servizio pubblico in

¹⁴⁹ G. Repetto, op. cit., pagg. 30-31

¹⁵⁰ F. Liguori, *I servizi culturali come servizi pubblici*, in *Federalismi*, 1/2018, pag. 2

sé¹⁵¹, quanto dall'impostazione sistematica del Codice, il quale disciplina l'uso del patrimonio culturale e i poteri regolatori delle amministrazioni, concentrandosi primariamente sulla conservazione, gestione e circolazione dei beni, a discapito dell'attenzione riservata alla posizione degli utenti e alle prestazioni erogate a loro favore¹⁵². In questa prospettiva, la garanzia di un'attività doverosa a vantaggio dei potenziali fruitori risulta secondaria rispetto all'esercizio delle funzioni amministrative di tutela e gestione del patrimonio culturale, rivolte a conformare la posizione dei proprietari. Si oscura così la dimensione prestazionale dell'amministrazione, elemento essenziale per la configurabilità di un servizio pubblico in senso proprio¹⁵³.

Non sorprende, dunque, che anche attività inequivocabilmente qualificate come servizi pubblici siano state ricostruite dalla dottrina in termini di funzioni (si pensi, ad esempio, alla valorizzazione ad iniziativa pubblica¹⁵⁴) e che, più in generale, nel settore dei beni culturali sia diffusa quella che è stata definita come «cultura dell'indistinzione»¹⁵⁵, in virtù della quale funzioni e servizi tendono a confluire in un'unica nozione di compito o attività pubblica, fondata sull'orientamento, comune a tutte le sue componenti, alla promozione

¹⁵¹ F. Merusi, *Servizi pubblici instabili*, Il Mulino, 1990, in particolare pag. 7

¹⁵² M. Dugato, *Fruizione e valorizzazione dei beni culturali come servizio pubblico e servizio privato di utilità pubblica*, Aedon, 2/2007

¹⁵³ D. Sorace, S. Torricelli, *Diritto delle amministrazioni pubbliche. Una introduzione*, Il Mulino, 2022, pagg. 105-106

¹⁵⁴ Art. 111, comma 3 D. lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, prevede che «La valorizzazione ad iniziativa pubblica si conforma ai principi di libertà di partecipazione, pluralità dei soggetti, continuità di esercizio, parità di trattamento, economicità e trasparenza della gestione», che informano l'intero regime dei servizi pubblici, a cui, pertanto, le attività di valorizzazione appaiono riconducibili

¹⁵⁵ F. Liguori, op. cit., pag. 4. Ne è un esempio, A. Iacopino, *Modelli e strumenti per la valorizzazione*, cit., pag. 136

della cultura¹⁵⁶. Al contrario, l'individuazione di un servizio pubblico culturale appare necessaria non solo per dare conto delle numerose previsioni normative che qualificano espressamente le attività rivolte agli utenti come servizi pubblici, talvolta persino come servizi pubblici essenziali¹⁵⁷, ma anche per delineare con maggiore precisione le garanzie riconosciute ai fruitori.

Sul punto, si deve osservare che l'effettiva portata del diritto alla fruizione dei beni culturali, inteso come risolto sul piano individuale del dovere costituzionale di promozione della cultura, dipende dal suo bilanciamento con i diritti di natura patrimoniale inerenti ai medesimi beni. L'intervento pubblico, che realizza questo equilibrio, può variare nell'intensità e nelle forme, dalle limitazioni amministrative fino all'imposizione di obblighi di servizio pubblico¹⁵⁸.

All'estremo di minore incidenza pubblicistica si collocano quei beni la cui gestione è interamente rimessa alla libertà del proprietario, sia per quanto riguarda le finalità, sia con riferimento alle modalità di utilizzo, in assenza di specifici vincoli o indirizzi normativi. Una simile libertà

¹⁵⁶ Tale impostazione si inserisce nel solco delle moderne teorie di diritto amministrativo, le quali tendono a ridimensionare la tradizionale distinzione tra funzione amministrativa e servizio pubblico, considerandoli entrambi espressione di un'unica attività doverosa dell'amministrazione, finalizzata al perseguimento di interessi pubblici. In questo senso, M. Spasiano, *La funzione amministrativa. Dal tentativo di frammentazione allo statuto unico dell'amministrazione*, in *Dir. amm.*, 2014, in particolare pagg. 328-329.

La distinzione, peraltro, ha un carattere relativo, privo di un valore assoluto: i termini funzione e servizio si rivelano funzionali unicamente all'applicazione di specifiche discipline specifiche (come ad esempio quella sui reati contro la pubblica amministrazione o le regole sulla deroga alla libera circolazione dei lavoratori nell'Unione europea) che attribuiscono loro significati di volta in volta diversi. Sull'argomento si veda G. Napolitano, *Funzioni amministrative*, in *Dizionario di diritto pubblico diretto da Sabino Cassese*, vol. III, Giuffrè, 2006, pag. 2633

¹⁵⁷ L. 20 settembre 2015, n. 146

¹⁵⁸ C. Castaldo, *Libertà individuali e open data*, cit., pagg. 111-112

gestionale non impedisce, comunque, che i beni in questione siano sottoposti a limitazioni amministrative imposte dalla legge a tutela di interessi costituzionalmente rilevanti. È questo il caso, per esempio, dei beni culturali soggetti esclusivamente a obblighi di tutela, che ne assicurano la conservazione in senso materiale nonché, ove necessario, la permanenza sul suolo nazionale. Ciò che rileva, in questa sede, è che tali vincoli, a prescindere dalla loro riconducibilità alla nozione di “limite esterno”, non determinano una vera e propria funzionalizzazione della proprietà privata: essi si limitano a impedire che l’esercizio delle facoltà associate al diritto comprometta altri interessi di rango costituzionale, senza incidere sulla libertà del proprietario di decidere unilateralmente in merito alla gestione, al godimento e all’accessibilità del bene¹⁵⁹.

Proprio per questa ragione, essi non risultano in sé sufficienti a configurare un autentico «modello di ostensione» del patrimonio culturale. A tal fine, infatti, non basta delineare un quadro normativo che circoscriva le condizioni entro cui l’esercizio del diritto di proprietà da parte del privato non risulti lesivo dell’interesse pubblico. Occorre, piuttosto, individuare un assetto di obblighi giuridici tale da conformare la gestione del bene culturale non solo alle determinazioni del

¹⁵⁹ In base al principio di sussidiarietà, «se il dato essenziale è la percezione e, quindi, la funzione sociale del bene di rilievo pubblico, esso sarà sottoposto ad un regime pubblicistico se e solo se i modi della sua produzione e fruizione non ricevano da sé soli il risultato di consentirne il godimento che serve perché diritti sociali e libertà possano essere esercitati in modo effettivo». Così L. R. Perfetti, *Il bene pubblico ai tempi dell’assenza della cosa. Appunti per una possibile (contro)teoria dei beni pubblici*, in *PA persona amministrazione*, 2/2019, pag. 310

proprietario, ma anche all'interesse degli utenti, garantendo un equilibrio tra tutela della proprietà e fruizione pubblica¹⁶⁰.

Quando tale risultato non è raggiunto spontaneamente attraverso le dinamiche di mercato, l'ordinamento giuridico ricorre al servizio di interesse generale, categoria di matrice europea che identifica quelle prestazioni la cui fornitura è funzionale alla realizzazione di un interesse ultra-individuale, espressamente individuato dal legislatore. In linea di principio, qualsiasi attività, indipendentemente dal suo carattere imprenditoriale, può contribuire alla soddisfazione di un interesse collettivo e, pertanto, essere qualificata come servizio di interesse generale¹⁶¹. Il *proprium* della nozione deve identificarsi, allora, nell'imposizione di specifici obblighi di qualità e accessibilità, che conformano l'attività economica a obiettivi estranei alla logica di mercato, imponendo vincoli finalizzati alla tutela di interessi pubblici¹⁶².

Nell'ambito dei servizi di interesse generale si possono distinguere due modelli operativi¹⁶³. Il primo riguarda attività la cui instaurazione e cessazione restano rimesse alla libera iniziativa del soggetto economico,

¹⁶⁰ Ivi, pag. 114

¹⁶¹ P. Lazzara, *Responsabilità pubbliche e private nel sistema dei servizi di interesse economico generale*, in *Ragionando di Diritto delle Pubbliche Amministrazioni*, (a cura di) S. Torricelli, Edizioni scientifiche italiane, 2020, pag. 139

¹⁶² D. Sorace, *Servizi pubblici e servizi (economici) di pubblica utilità*, Dir. pubb., 1999, in particolare pagg. 419-421; Id., *I servizi "pubblici" economici nell'ordinamento nazionale ed europeo alla fine del primo decennio del XXI secolo*, in Dir. amm., 4/2010, pagg. 14-16. La nozione europea di servizio di interesse economico generale viene così ad identificare quanto, nell'ordinamento nazionale, era precedentemente qualificato come servizio di pubblica utilità. Condivide questa conclusione E. Bruti Liberati, *Servizi pubblici e servizi di interesse economico generale nella riflessione di Domenico Sorace*, in *Ragionando di Diritto delle Pubbliche Amministrazioni*, cit., pagg. 162-163

¹⁶³ F. Trimarchi Banfi, *Lezioni di diritto pubblico dell'economia*, Giappichelli, 2021, pagg. 8-12

ma il cui esercizio è oggetto di vincoli finalizzati alla realizzazione di un interesse pubblico ritenuto prevalente. Un esempio è rappresentato dal settore della telefonia mobile, in cui gli operatori economici agiscono liberamente nel mercato, ma sono soggetti a obblighi di servizio universale che garantiscono la copertura del servizio anche in condizioni non redditizie¹⁶⁴. Vi sono poi attività (i servizi pubblici in senso stretto), il cui stesso esercizio non è rimesso alla scelta del privato, ma costituisce un obbligo assunto dall'operatore attraverso un atto consensuale, come avviene per i servizi pubblici affidati in concessione¹⁶⁵.

Nel primo modello, il motore dell'attività rimane la libera iniziativa privata, rispetto alla quale l'amministrazione interviene, a valle, per conformare l'attività economica, che sarebbe stata comunque posta in essere, a parametri ulteriori rispetto alla ricerca del profitto, in un'ottica di contemperamento tra l'interesse economico del privato e finalità di carattere collettivo. Tale impostazione si riscontra in quei casi in cui il patrimonio culturale è spontaneamente messo a disposizione della collettività e l'amministrazione si limita a fissare standard qualitativi e scientifici per la fruizione pubblica. È quanto avviene, ad esempio, nel caso dei musei privati che scelgono di aderire al Sistema Museale Nazionale, accettando vincoli in termini di accessibilità e qualità dell'offerta culturale, oppure nel caso delle mostre organizzate da privati che ricevono in prestito beni appartenenti al patrimonio pubblico,

¹⁶⁴ Sull'argomento S. Torricelli, *Il mercato dei servizi di pubblica utilità. Un'analisi a partire dal settore dei servizi «a rete»*, Giuffrè, 2007, pagg. 196 ss. e pagg. 342 ss.

Sulla nozione di servizio universale e il suo rapporto con il servizio pubblico, G. F. Cartei, *Servizio universale*, in Enc. dir., Annali III, 2010

¹⁶⁵ G. M. Racca, *I servizi pubblici nell'ordinamento comunitario*, in Dir. amm., 2/1994, pagg. 217-225

subordinando tale concessione alla garanzia del rispetto di criteri espositivi prestabiliti.

Tuttavia, nella maggior parte dei casi, il rapporto tra proprietà privata e diritti di fruizione pubblica si configura in termini ben più problematici, poiché il titolare del bene può non avere alcun interesse, né per finalità solidaristiche né imprenditoriali, a renderlo accessibile alla collettività. In tali ipotesi, l'apertura del patrimonio culturale alla fruizione pubblica non può essere lasciata alla volontarietà dell'operatore privato, ma deve piuttosto tradursi in un obbligo giuridico imposto in capo al proprietario, qualificabile come obbligo di servizio pubblico.

10. Il servizio pubblico avente ad oggetto beni destinati alla fruizione collettiva

Se quindi la categoria del servizio pubblico descrive la natura degli obblighi posti in capo ai proprietari di beni culturali al fine del bilanciamento fra interesse alla fruizione e diritti patrimoniali, resta da chiarire se e in quali limiti un servizio pubblico possa avere a oggetto un bene, nonché l'incidenza della disciplina del servizio sul regime giuridico di appartenenza del bene stesso.

La dottrina tradizionale distingue tra le prestazioni di servizi in senso proprio, intese come attività materiali e quindi caratterizzate da un *facere*, e le prestazioni di beni, configurabili come un *dare*. Nel secondo caso, l'interesse del beneficiario sarebbe soddisfatto direttamente attraverso l'utilizzo della cosa, riducendo a un ruolo marginale l'attività

del prestatore¹⁶⁶. Su questa base si ritiene che, quando il bisogno dell'utente trovi appagamento nella fruizione diretta del bene, le attività strumentali a tale fruizione non configurino un servizio pubblico in senso stretto, bensì prestazioni strumentali all'uso pubblico¹⁶⁷. Tale ricostruzione presuppone, tuttavia, un contesto in cui i beni, in virtù delle loro caratteristiche intrinseche, siano idonei a generare un beneficio per il solo fatto di essere resi accessibili, senza la necessità di interventi organizzativi o prestazionali ulteriori. In questa prospettiva, l'interesse pubblico sarebbe soddisfatto semplicemente conformando il regime di godimento del bene e limitando, in modo corrispondente, i poteri di privativa spettanti al proprietario. Viceversa, laddove la dimensione organizzativa e l'attività di mediazione tra il bene e il pubblico assumano rilievo preminente, si ricadrebbe nella sfera del servizio pubblico (sulla base di un giudizio di prevalenza).

Qualora la regolazione del regime giuridico proprio del bene non sia sufficiente a garantire il perseguimento dell'interesse pubblico, la necessità di predisporre specifiche prestazioni e di strutturare un'organizzazione idonea a garantirne la fruizione impone il ricorso a

¹⁶⁶ M. Nigro, *L'edilizia popolare come servizio pubblico*, in Riv. trim. dir. pubbl., 1957, ora in Id., *Scritti giuridici*, vol. I, Giuffrè, 1996, pagg. 370-376

Sull'argomento si vedano anche, nella lettura più recente, F. Cintioli, *Le reti come beni pubblici e la gestione dei servizi*, in Dir. amm., 2/2007 (dove l'Autore non parla tanto di servizi pubblici, quanto di obblighi positivi di fare, connaturati alla proprietà di un bene dall'inevitabile valenza sociale) e G. Corso, *I beni pubblici come strumento essenziale dei servizi di pubblica utilità*, in AA. VV. *Annuario AIPDA 2003, Titolarità pubblica e regolazione dei beni. La dirigenza nel pubblico impiego*, Giuffrè, 2004

¹⁶⁷ In questo senso anche A. Travi, *Utenza di beni pubblici e utenza di servizi pubblici: un confine in evoluzione*, in Urbanistica e appalti, 10/2001, pag. 1109, «Il profilo dell'attività, in quest'ultimo caso, è del tutto secondario ed è, comunque, estraneo alla disciplina specifica del servizio: l'attività, infatti, consiste solo nell'apprestamento del bene (in genere, nella realizzazione dell'opera), nella conservazione della sua idoneità allo scopo, ecc., e di regola si svolge in forza di una disciplina più generale»

strumenti di intervento ulteriori, quali l'imposizione di obblighi di servizio¹⁶⁸. Esistono, infatti, beni la cui utilità sociale si manifesta pienamente solo se inseriti in un contesto organizzato, supportato da infrastrutture e apparati che ne rendano possibile e significativa la fruizione¹⁶⁹. In questi casi, perché sia soddisfatto l'interesse pubblico alla fruizione, non è sufficiente garantire un utilizzo controllato del bene e impedire al proprietario la sua integrale chiusura al pubblico, ma occorre, al contrario, imporre l'apertura del bene attraverso l'adempimento di specifici obblighi di *facere*, che, pur incidendo sulle prerogative del diritto dominicale, configurano una prestazione di vero e proprio servizio pubblico. Un esempio emblematico è costituito dalle reti infrastrutturali, rispetto alle quali l'obbligo per i proprietari di consentirne l'accesso non riguarda soltanto la condivisione del bene in sé, ma richiede l'organizzazione di una serie di attività e servizi che lo rendano effettivamente fruibile anche per gli altri operatori. È, in sostanza, la gestione stessa del bene, in quanto funzionale alla fornitura di una prestazione agli utenti finali, a qualificarsi come servizio pubblico, con tutte le conseguenze che ne derivano in termini di conformazione del regime proprietario (l'imposizione dell'accessibilità a terzi limita e ridefinisce lo *ius excludendi alios* del proprietario)¹⁷⁰.

¹⁶⁸ Questa la conclusione raggiunta anche da C. Castaldo, op. ult. cit, pag. 132

¹⁶⁹ U. Mattei, *Proprietà (nuove forme di)*, in Enc. dir., pag. 1121

¹⁷⁰ Questa conclusione è stata raggiunta, con specifico riferimento al patrimonio culturale, da S. Foà, *La gestione dei beni culturali*, Giappichelli, 2001, p. 134. Lo stesso Autore ricorda che, in un precedente contributo (Id., *L'organizzazione giuridica dei musei in Francia: decentramento e servizio pubblico culturale*, in *I beni culturali. Profili di diritto comparato e internazionale*, cit., pp. 105 ss.) aveva ritenuto improprio il ricorso alla nozione di servizio pubblico per qualificare la gestione dei musei e dei beni culturali, in quanto la soddisfazione dell'interesse dei fruitori sarebbe dipesa esclusivamente dall'apprestamento delle condizioni per l'accesso e la fruizione, rendendo così l'uso del concetto di servizio pubblico in questo contesto eccessivamente elastico

Il riferimento alle reti conferma che nel nostro ordinamento la titolarità privata di un bene non è di per sé ostativa all'applicazione di una disciplina pubblicistica, attraverso la previsione di obblighi di servizio pubblico che garantiscano il perseguimento dell'interesse generale. In tal senso, l'individuazione di un interesse pubblico nell'accesso al bene determina una conformazione del diritto di proprietà, la quale si traduce in prescrizioni che, assumendo una portata reale, si trasferiscono unitamente alla proprietà stessa. Il vincolo imposto non si limita a incidere sulle facoltà dominicali del proprietario, ma si qualifica come un onere di servizio funzionale alla fruizione collettiva del bene.

Questa impostazione trova pieno riscontro nel settore del patrimonio culturale. Se, a un primo sguardo, la possibilità stessa di accedere ai beni culturali appare sufficiente a soddisfare l'interesse pubblico alla promozione della conoscenza, un'analisi più approfondita evidenzia che tale risultato presuppone un'organizzazione ben più complessa. Non si tratta unicamente di garantire la conservazione del bene, ma di predisporre un sistema di intermediazione didattica che trasformi l'esperienza di visita in un momento di trasmissione del sapere e della memoria storica. È in questa prospettiva che il patrimonio culturale può essere ricondotto alla categoria dei beni di interesse generale, la cui fruizione richiede un'organizzazione funzionale assimilabile, sotto il profilo giuridico, a un servizio pubblico. Ed è sempre sotto questa prospettiva che appare utile parlare della valorizzazione, intesa come l'insieme delle attività che migliorano le condizioni di godimento e conoscenza del patrimonio culturale, in termini di servizio pubblico.

CAPITOLO II

BENI CULTURALI E PROMOZIONE DELLA CULTURA: UNA RILETTURA DELLA FUNZIONE DI VALORIZZAZIONE

SOMMARIO

PARTE I L'uso dei beni culturali e la loro valorizzazione come servizio pubblico

1) Dalla promozione della cultura alla fruibilità del patrimonio: i presupposti del servizio pubblico culturale 2) La proprietà e gli usi del patrimonio culturale: le ragioni della preferenza per la proprietà pubblica 2.1) La proprietà pubblica e il nodo delle concessioni 2.2) Limiti alla proprietà privata per la fruizione pubblica: diritti reali pubblici e obbligazioni *propter rem* 3) Verso un servizio pubblico per la fruizione del patrimonio culturale: le premesse storiche del dibattito (la voce "Musei" di U. Borsi) 4) Il dibattito attuale: la valorizzazione come servizio pubblico tra beni pubblici e privati

PARTE II Valorizzazione e servizio pubblico culturale: organizzazione e strumenti

1) L'evoluzione della disciplina sulla valorizzazione dei beni culturali e le perduranti incertezze sulla sua definizione 2) Due contrapposte interpretazioni del concetto di valorizzazione 3) Profili organizzativi della valorizzazione del patrimonio culturale: una cartina di tornasole 4) Moduli organizzativi privatistici e partenariati istituzionali per la valorizzazione del patrimonio culturale 5) Gli strumenti per la valorizzazione: criteri di classificazione 6) Gli strumenti di valorizzazione: il partenariato contrattuale 7) Il modello generale: la concessione di attività di valorizzazione (art. 115) 8) Gli altri modelli di partenariato: le concessioni dei servizi per la valorizzazione 9) Gli altri modelli di partenariato: gli accordi di valorizzazione 10) I partenariati speciali per la valorizzazione 11) Valorizzazione e

utilizzo delle immagini del patrimonio culturale: la disciplina delle riproduzioni 12)
Le mostre come strumento di valorizzazione: la disciplina dei prestiti 13)
Valorizzazione e finanziamenti privati: mecenatismo e sponsorizzazioni

PARTE III Una possibile rilettura del concetto di valorizzazione in chiave culturale
1) La valorizzazione: da funzione amministrativa a insieme di politiche pubbliche 2)
I caratteri della valorizzazione e il suo rapporto con la tutela 3) La valorizzazione
del patrimonio culturale digitale 4) I caratteri della valorizzazione e la
centralità della progettazione strategica 5) Ripensare la valorizzazione 6) Le ricadute
del nuovo concetto di valorizzazione sull'attività di prestazione della pubblica
amministrazione 6.1) ... e sull'attività autoritativa 7) Servizio pubblico culturale:
doverosità e cooperazione 8) Cooperazione e Terzo settore: ipotesi di un ambito
riservato all'intervento privato solidale 9) Per (non) concludere: la gestione diretta
degli interventi di valorizzazione e il rilievo dell'organizzazione

PARTE I

L'USO DEI BENI CULTURALI E LA LORO VALORIZZAZIONE COME SERVIZIO PUBBLICO

1. Dalla promozione della cultura alla fruibilità del patrimonio: i presupposti del servizio pubblico culturale

Nel capitolo precedente, sono stati delineati i tratti essenziali del regime giuridico dei beni culturali, evidenziando, in particolare, la loro destinazione alla fruizione pubblica e l'immaterialità del valore estetico-culturale che ne determina la rilevanza all'interno dell'ordinamento. La giurisprudenza ha chiarito il rapporto tra questi due aspetti, sottolineando come la qualità di testimonianza di civiltà, propria del patrimonio storico e artistico, «determini l'inerenza dell'interesse pubblico culturale non già alla cosa in sé, ma al suo significato, trascendendo così la soddisfazione del singolo proprietario e configurandosi come interesse collettivo alla conservazione e alla fruibilità del bene attraverso l'oggetto vincolato e tutelato»¹⁷¹.

Il godimento collettivo dei beni culturali va pertanto letto in una chiave peculiare: non come sfruttamento economico o materiale della res, ma come opportunità, per i fruitori, di entrare in contatto con i significati immateriali e ideali che essa custodisce¹⁷². Questa esperienza,

¹⁷¹ In questi termini, T.A.R. Milano (Lombardia) sez. III, 12/10/2021, n. 2212 e T.A.R. Milano (Lombardia) sez. III, 05/11/2021, n. 2430

¹⁷² T. Alibrandi, P.G. Ferri, *I beni culturali e ambientali*, cit., pag. 422

intrinsecamente legata al valore simbolico del patrimonio, contribuisce alla crescita intellettuale della collettività e alimenta la diffusione della conoscenza, realizzando così l'interesse pubblico alla promozione della cultura.

Emerge, da queste premesse, la necessità di assicurare un accesso quanto più possibile ampio e inclusivo ai beni culturali, in ragione della funzione infungibile che essi svolgono nell'ordinamento costituzionale¹⁷³. La loro qualità di testimonianza storica ne fa, infatti, strumenti essenziali per la diffusione della conoscenza e il progresso civile, da destinare al godimento collettivo¹⁷⁴. In questa prospettiva, il rilievo della fruizione pubblica appare come una diretta espressione del rapporto che la Costituzione istituisce fra tutela del patrimonio culturale e promozione della cultura: dovere che, come osserva la dottrina¹⁷⁵, non si esaurisce nell'incentivo all'attività creativa degli artisti, ma abbraccia una nozione più ampia di «formazione intellettuale dell'individuo attraverso un percorso educativo inteso nel senso più ampio, comprensivo dell'acquisizione di ogni valore, anche estetico, suscettibile di sollecitare e arricchire la sensibilità della persona»¹⁷⁶.

In altre parole, la promozione dello sviluppo della cultura comprende sia l'intervento pubblico a sostegno della libertà di artisti e scienziati, volto a correggere le dinamiche di mercato che ne orienterebbero le

¹⁷³ G. Biasutti, *Il servizio culturale*, Giappichelli, 2022, pag. 59

¹⁷⁴ La dottrina ha parlato del patrimonio culturale come «strumento di incivilimento» e «di cultura», che deve essere reso aperto «all'utilizzazione diretta dei cittadini». In questi termini F. Santoro Passarelli, *I beni della cultura secondo la Costituzione*, cit., pagg. 433 e 436

¹⁷⁵ G. Famiglietti, *Diritti culturali e diritto della cultura*, cit., pag. 262-271 e F. Caporale, *La valorizzazione dei beni culturali*, cit., pag. 356

¹⁷⁶ F. Santoro Passarelli, op. cit., pag. 435. Sul rapporto fra patrimonio culturale ed educazione vedasi anche F. Rimoli, *La dimensione costituzionale del patrimonio culturale: spunti per una rilettura*, in *Riv. giur. edil.*, 2/2016, pag. 512-515

scelte verso gli argomenti e le tecniche più remunerative¹⁷⁷, sia l'impegno a potenziare la fruizione della cultura, con l'obiettivo di rimuovere gli ostacoli di ordine economico che impediscono il pieno sviluppo della persona¹⁷⁸. È, in particolare, lungo questa seconda direttrice che si colloca il dovere costituzionale di valorizzare il patrimonio culturale, coerentemente con la sua funzione di veicolo di crescita intellettuale e civile della collettività, assicurandone la piena fruibilità, entro i confini imposti dalle esigenze di conservazione.

2. La proprietà e gli usi del patrimonio culturale: le ragioni della preferenza per la proprietà pubblica

Una lettura sistematica dei principi della cosiddetta “Costituzione culturale”¹⁷⁹ porta a ritenere che la nozione di “tutela” del patrimonio storico e artistico, delineata dall'art. 9 Cost., si articola in un complesso unitario di compiti, attinenti alla conservazione materiale, alla valorizzazione e apertura al pubblico dei beni culturali, connotati dal

¹⁷⁷ Questo tipo di intervento se, da una parte, concorre alla garanzia del pluralismo culturale, dall'altra, rischia di indirizzare l'attività artistica e di ricerca, attraverso la selezione dei temi e dei progetti beneficiari del sostegno pubblico. A tal proposito, si vedano, G. Clemente di San Luca, *Libertà dell'arte e potere amministrativo*, cit., pag. 29, F. Rimoli, *La libertà dell'arte nell'ordinamento italiano*, cit., pag. 172 e M. Ainis, *Cultura e politica*, cit., in particolare pag. 132, M. Ainis, M. Fiorillo, *L'ordinamento della cultura*, cit., pag. 93

¹⁷⁸ Come previsto dall'art. 3 comma 2 Cost. Lo stretto rapporto fra tutela del patrimonio storico e artistico e la garanzia di condizioni tese a favorire il pieno sviluppo della persona umana è stato un tema centrale fin dalle prime riflessioni sul diritto del patrimonio culturale nell'ordinamento interno. Si veda a tal proposito, M. Cantucci, *La tutela giuridica delle cose di interesse artistico o storico*, cit., pag. 347. La medesima centralità si ritrova negli studi in materia di tutela del paesaggio, fra i quali si veda, in particolare, A.M. Sandulli, *La tutela del paesaggio nella Costituzione*, in Riv. giur. edil., 2/1967, pag. 896. In senso parzialmente contrario, si veda, F. S. Marini, *Lo statuto costituzionale dei beni culturali*, cit., pag. 204

¹⁷⁹ A. Pizzorusso, *Diritto della cultura e principi costituzionali*, in Quad. cost., 2/2000, pagg. 317-320

medesimo grado di doverosità¹⁸⁰. La legislazione ordinaria, tuttavia, introduce una distinzione significativa. Se, da un lato, la tutela conservativa è assicurata in modo uniforme all'intero patrimonio culturale, dall'altro le attività volte alla valorizzazione e alla fruizione risultano profondamente condizionate dalle forme di appartenenza e dalla collocazione dei beni cui si riferiscono.

È, in particolare, il criterio dominicale della titolarità (pubblica o privata) a individuare le più vistose asimmetrie nel regime dei beni culturali¹⁸¹. La sua centralità dipende dalla diversità strutturale che separa proprietà pubblica e privata, traducendosi in due regimi giuridici alternativi, diversamente orientati rispetto agli obiettivi della tutela¹⁸² e valorizzazione culturale¹⁸³. Da un lato, la proprietà pubblica rappresenta la forma di appartenenza maggiormente coerente con la funzione sociale del patrimonio culturale, in quanto i beni che vi ricadono sono destinati alla soddisfazione di un interesse pubblico e ne è assicurata l'apertura alla collettività come loro modalità d'uso ordinaria¹⁸⁴. Dall'altro, la proprietà privata, pur sottoposta a vincoli e restrizioni, conserva un

¹⁸⁰ A. Iacopino, *Modelli e strumenti per la valorizzazione dei beni culturali*, cit., pagg. 81-100

¹⁸¹ L. Casini, *Valorizzazione e fruizione dei beni culturali*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2004, pag. 478 ss. Sul rilievo del regime proprietario per l'esercizio della valorizzazione si veda dello stesso Autore, *La valorizzazione dei beni culturali tra pubblico e privato*, in *Il codice dei beni culturali e del paesaggio tra teoria e prassi*, (a cura di) V. Piergigli, A. L. Maccari, Giuffrè, 2006., pag. 132 ss.

¹⁸² P. G. Ferri, *Beni culturali e ambientali nel diritto amministrativo*, cit., pag. 212, P. Ballesi, *Conservazione e uso dei beni culturali*, in AA. VV. *I beni culturali nel diritto. Problemi e prospettive*, Edizioni Scientifiche Italiane, 2010, pag. 113 ss.

¹⁸³ A. Crosetti, D. Vaiano, *Beni culturali e paesaggistici*, Giappichelli, 2018, pagg. 12-19. Sul comune orientamento finalistico delle attività di tutela e valorizzazione alla promozione della cultura attraverso l'offerta del patrimonio storico e artistico al pubblico si vedano anche C. Priore, *Utilizzo e valorizzazione di immobile culturale. Limiti e procedimento*, in AA. VV. *I beni culturali nel diritto*, cit., pag. 105 e L. Mezzetti, *Beni culturali e riforme costituzionali*, in *Il codice dei beni culturali e del paesaggio tra teoria e prassi*, cit., pag. 51

¹⁸⁴ V. Caputi Jambrenghi, *Beni pubblici e di interesse pubblico*, in *Diritto amministrativo*, a cura di L. Mazzaroli, G. Pericu, A. Romano, F.A. Roversi Monaco, F.G. Scoca, Monduzzi, 2005, in particolare pagg. 189-183 e 216-220

significato essenziale di privativa, coincidente con lo *ius excludendi alios*, che si pone in tensione con l'interesse collettivo alla fruizione, caratteristico dei beni culturali e, più in generale, di quelli destinati all'uso comune¹⁸⁵.

Da questa antitesi deriva la preferenza dell'ordinamento per la proprietà pubblica dei beni culturali, al fine di garantirne la funzione sociale e, con essa, l'appartenenza al patrimonio storico e artistico della Nazione¹⁸⁶, attraverso l'intermediazione formale dello Stato e degli altri enti territoriali¹⁸⁷. Questa impostazione trova conferma in numerose disposizioni del Codice dei beni culturali, tutte volte a favorire l'acquisizione e la permanenza dei beni di interesse storico e artistico nel patrimonio pubblico. Emblematiche, in tal senso, sono le norme che consentono l'espropriazione dei beni culturali privati «per migliorare le condizioni di tutela ai fini della fruizione pubblica»¹⁸⁸, l'istituto della prelazione culturale, che attribuisce all'amministrazione il potere di subentrare nell'acquisto di beni di rilevante interesse storico e artistico,

¹⁸⁵ In questi termini, F. De Martino, *Beni in generale. Proprietà*, in F. De Martino, R. Resta, G. Pugliese, *Della proprietà (art. 810-956)*, Il Mulino, 1976, pag. 147, A. Gambaro, *La proprietà. Beni, proprietà, comunione*, Giuffrè, 1990, pag. 96, C. Salvi, *Il contenuto del diritto di proprietà*, Giuffrè, 1994, pagg. 121-122, L. Nivarra, *La funzione sociale delle proprietà: dalla strategia alla tattica*, Riv. crit. dir. priv., 2014, in particolare pagg. 508-509. Infine, per una lettura critica si veda M. Ferrari, *Proprietà e diritto ad essere inclusi*, Riv. crit. dir. priv., 2016

¹⁸⁶ È stato infatti osservato che «solo con la proprietà pubblica, la cosa diviene effettivamente patrimonio della Nazione e acquista senz'altro la sua destinazione al godimento collettivo». In questi termini, V. Cerulli Irelli, *Beni culturali e diritti collettivi*, in *Scritti in onore di M.S. Giannini*, vol. I, 1988, pag. 170

¹⁸⁷ V. Caputi Jambrenghi, op. ult. cit., dello stesso Autore si veda anche la voce *Beni pubblici*, in Enc. giur., pag. 8. La citata ricostruzione, in chiave collettiva, della proprietà pubblica assume particolare rilevanza per i beni culturali, «ontologicamente destinati al pubblico godimento» e soggetti a un regime «intimamente e naturalmente pubblico», come osservano G. Clemente di San Luca, R. Savoia, *Manuale di diritto dei beni culturali*, Jovene, 2008, pag. 289

¹⁸⁸ D.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, art. 95, comma 1

per garantirne l'appartenenza pubblica¹⁸⁹, o ancora la disciplina dei ritrovamenti, secondo cui i beni rinvenuti nel sottosuolo spettano *ex lege* allo Stato¹⁹⁰. Analoga finalità ispira, infine, i limiti all'alienazione del patrimonio pubblico culturale, che, sia nelle norme generali del Codice, sia nella disciplina di Patrimonio S.p.A., consente la cessione solo in presenza di garanzie idonee a preservarne tutela, valorizzazione e fruibilità¹⁹¹.

Tuttavia, la semplice appartenenza pubblica non assicura, da sola, una garanzia effettiva di fruibilità. Non è raro, infatti, che i beni culturali di proprietà pubblica vengano sottratti al godimento collettivo per essere destinati ad usi diretti dell'ente proprietario, ritenuti più rispondenti all'interesse pubblico. Da qui l'amara constatazione, formulata in dottrina, secondo cui «spesso il peggior nemico dei beni culturali di proprietà pubblica è il demanio stesso». L'amministrazione, infatti, esercita un potere di determinazione della destinazione d'uso dei beni che, nell'oggetto, non si discosta da quello spettante al titolare privato: ciò che muta è il criterio di orientamento della scelta. Se il proprietario privato è legittimato a massimizzare la propria utilità, anche escludendo i terzi, entro i limiti fissati dall'ordinamento, l'ente pubblico è invece vincolato al perseguimento, in positivo, dell'interesse pubblico, legato al

¹⁸⁹ D.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, artt. 59-62

¹⁹⁰ D.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, artt. 90-94. La giurisprudenza ha precisato che il premio riconosciuto allo scopritore non costituisce indennizzo per l'espropriazione del bene, di cui egli, in realtà, non acquisisce mai legittimamente la proprietà, ma di incentivo e ricompensa per lo svolgimento di un'attività socialmente utile. A tal proposito si veda Cons. St., VI, 7/05/2015, n. 2302. Il medesimo orientamento trova conferma in dottrina: C. Marzuoli, *Art. 92*, in M. Cammelli (a cura di), *Il codice dei beni culturali e del paesaggio*, Il Mulino, 2004, E. Furno, *Art. 92*, in M. A. Sandulli (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Giuffrè, 2019, pag. 893

¹⁹¹ Su cui si veda, S. Mabellini, *La "valorizzazione" come limite costituzionale alla dismissione dei beni culturali pubblici e come "funzione" della proprietà pubblica del patrimonio storico-artistico*, in *Dir. soc.*, 2/2012,

bene. La genericità di questa affermazione, che lascia residuare significativi margini di scelta per il proprietario, rende necessario interrogarsi sulle modalità concrete con cui l'uno e l'altro modello di appartenenza possono essere indirizzati verso una gestione effettivamente conforme alla funzione culturale del bene, che resta il fulcro della sua disciplina costituzionale.

2.1) La proprietà pubblica e il nodo delle concessioni

La fruibilità dei beni culturali in appartenenza pubblica è sempre stata disciplinata in modo diverso a seconda del loro regime dominicale¹⁹². A tal proposito, in passato, il Testo Unico operava una netta distinzione tra il demanio culturale, comprendente i beni di interesse storico, artistico, archivistico e bibliografico appartenenti allo Stato e agli enti locali e, come tali, destinati al godimento collettivo, e i beni culturali degli altri enti pubblici¹⁹³. Questi ultimi disponevano di un potere discrezionale in tema di apertura delle proprie collezioni al pubblico, pur essendo sottoposti alla vigilanza ministeriale per garantire i diritti di fruizione eventualmente già acquisiti dalla collettività. Il Codice dei beni culturali del 2004 ha superato questa distinzione, individuando la

¹⁹² A. Serra, *L'incidenza del regime dominicale dei beni culturali sulle modalità di gestione*, in Aedon, 3/2002, N. Aicardi, *Recenti sviluppi sulla distinzione tra "tutela" e "valorizzazione" dei beni culturali e sul ruolo del ministero per i Beni e le Attività culturali in materia di valorizzazione del patrimonio culturale di appartenenza statale*, Aedon, 1/2003

¹⁹³ Sul regime previgente si veda in particolare, S. Foà, *La gestione dei beni culturali*, cit., pag. 148 ss.

fruizione collettiva come destinazione normale e prevalente di tutti i beni pubblici culturali¹⁹⁴.

Tuttavia, a questa previsione non corrisponde un obbligo uniforme, per tutti gli enti pubblici, di apprestare misure organizzative idonee a garantire l'accessibilità delle proprie collezioni. Infatti, l'interesse pubblico perseguito dall'amministrazione attraverso la gestione dei propri beni non sempre si identifica nella fruizione collettiva, potendo invece tradursi in un uso diretto a beneficio dell'ente e nella conseguente chiusura ai visitatori.

Al riguardo, viene in rilievo la regola contenuta agli articoli 101 e 112 del Codice, laddove il legislatore stabilisce che gli enti pubblici devono garantire la fruizione e valorizzazione dei beni situati nei luoghi e istituti della cultura di appartenenza pubblica. Per gli altri beni, tali funzioni sono subordinate alla compatibilità con le esigenze di uso istituzionale da parte dell'amministrazione titolare. Si può quindi concludere che l'accessibilità del patrimonio culturale pubblico appare condizionata alla destinazione d'uso della struttura che custodisce o, nel caso dei beni immobili, costituisce il patrimonio stesso: solo se questa è orientata all'erogazione di una prestazione di servizio pubblico la fruizione pubblica può dirsi effettivamente garantita¹⁹⁵.

Dopo aver chiarito che un bene culturale può essere sottratto al godimento pubblico per consentirne l'uso strumentale da parte dell'amministrazione, occorre considerare l'interferenza che può derivare dall'uso individuale da parte di soggetti privati, nelle diverse

¹⁹⁴ B. Tonoletti, *Beni pubblici e concessioni*, Cedam, 2008, pag. 106

¹⁹⁵ A. Perini, *Artt. 101-102*, in *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, M. A. Sandulli (a cura di), *Codice dei beni culturali*, cit., pag. 957

forme dell'uso comune, speciale ed eccezionale. Secondo la nota tipizzazione dottrinale¹⁹⁶, si definisce uso comune l'utilizzo del bene da parte dei singoli in coerenza con la sua destinazione collettiva, accessibile a tutti senza bisogno di specifici provvedimenti amministrativi. L'uso speciale, invece, implica un impiego individuale che, pur conforme alla destinazione primaria del bene, richiede il rilascio di una concessione. Infine, l'uso eccezionale si configura quando il bene è sottratto alla sua originaria destinazione per effetto di uno specifico provvedimento amministrativo.

Nel caso dei beni culturali, l'uso comune si concretizza nell'accesso al patrimonio culturale e nella visita alle strutture espositive, secondo modalità che, pur rispecchiando l'originaria destinazione di questi beni a favore della collettività, sono interamente regolate dall'amministrazione con propri provvedimenti. La necessità di un'apposita disciplina dell'accesso, quale completamento dell'apertura al pubblico del patrimonio culturale, è legata all'esistenza di doveri (*in primis* di conservazione) gravanti sull'amministrazione, a fronte dei quali è necessario apprestare una specifica struttura organizzativa della fruizione pubblica.

Fino all'entrata in vigore della legge 25 marzo 1997, l'accesso pubblico a monumenti, musei, archivi e biblioteche era generalmente subordinato al pagamento di una tassa d'ingresso, successivamente

¹⁹⁶ A.M. Sandulli, *Beni pubblici*, cit., pag. 277 ss., in particolare 287. Classificazioni parzialmente alternative sono state elaborate da M. S. Giannini, *I beni pubblici: dispense delle lezioni*, cit. in particolare pagg. 112 ss., V. Caputi Jambrenghi, *Beni pubblici (uso dei)*, in *Digesto Disc. Pubblic.*, vol. II, 1987, pagg. 311

denominata biglietto¹⁹⁷. L'articolo 103, comma 1, del Codice mantiene una posizione neutrale rispetto alla onerosità o gratuità dell'accesso ai luoghi della cultura (con l'unica eccezione delle biblioteche e degli archivi, la cui fruizione, per finalità di lettura, è sempre gratuita¹⁹⁸). La decisione sull'eventuale costo del biglietto è rimessa ai direttori degli istituti, che possono anche adottare intese per coordinare le modalità di accesso tra più siti culturali dello stesso territorio. Nonostante questa formale apertura, la regola dell'onerosità risulta sostanzialmente mantenuta, per effetto della norma che destina i proventi della bigliettazione alla copertura dei costi di gestione degli istituti in cui si sono originati. Se, infatti, un ente decidesse di rendere gratuito l'accesso a un museo sotto la propria gestione, tale scelta ridurrebbe inevitabilmente le risorse destinate alla manutenzione e alla valorizzazione della struttura, i cui costi ricadrebbero quindi sulla collettività¹⁹⁹.

Singoli utenti possono essere ammessi all'uso individuale dei beni culturali mediante provvedimento di concessione dell'amministrazione consegnataria, per finalità compatibili con la sua destinazione culturale. La fattispecie in esame si riferisce a quelle forme di utilizzazione del bene che, pur alterando o comprimendo le modalità del godimento collettivo del bene, ne rispettano la funzione essenziale come strumento di trasmissione della cultura²⁰⁰.

¹⁹⁷ G. Corso, *La fruizione dei beni: il biglietto d'ingresso (art. 100 d.lg. 490/1999)*, in *Aedon*, 1/2000

¹⁹⁸ D.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, art. 103, comma 2

¹⁹⁹ C. Carmosino, *Le modalità e i luoghi della fruizione*, in L. Casini (a cura di), *La globalizzazione dei beni culturali*, Il Mulino, 2011, pag. 201

²⁰⁰ Si pensi al caso in cui un immobile culturale sia concesso in uso ad una associazione per lo svolgimento di attività studio e divulgazione scientifica aventi ad oggetto la sua storia

In questo caso, la norma di riferimento è rappresentata dall'articolo 106 del Codice dei beni culturali, che riprende il precedente articolo 114 del Testo Unico, a sua volta mutuato dalla legge Ronchey. Quest'ultima mirava a introdurre un elemento di semplificazione procedurale, consentendo al Ministero di concedere i beni nella propria disponibilità senza bisogno di ulteriori autorizzazioni. L'attuale formulazione normativa, eliminando il precedente riferimento al Ministero, attribuisce a tutte le amministrazioni statali e agli enti territoriali la facoltà di concedere in uso i beni di loro pertinenza, subordinandola a un'autorizzazione ministeriale che garantisca la conservazione e la fruizione pubblica del bene, nonché la compatibilità della destinazione d'uso con il suo carattere storico-artistico.

L'art. 107 del Codice disciplina, invece, l'uso eccezionale dei beni culturali, inteso come impiego individuale ed esclusivo per finalità transitorie, non conformi alla destinazione culturale del bene e al conseguente vincolo alla pubblica fruizione²⁰¹. Uso individuale e uso eccezionale sono regolati in modo analogo per quanto riguarda la struttura del procedimento di ammissione: anche l'uso eccezionale, infatti, è subordinato a un provvedimento dell'amministrazione avente in consegna il bene, rilasciato a fronte del pagamento di un canone stabilito dall'amministrazione stessa (salvo i casi di gratuità previsti per iniziative pubbliche di valorizzazione)²⁰². L'uso eccezionale si

²⁰¹ Si pensi al caso in cui la sala di un museo sia chiusa al pubblico per lo svolgimento di riprese cinematografiche

²⁰² Sebbene il testo normativo faccia ripetutamente riferimento a un potere di autorizzazione, risulta problematico inquadrare l'intervento dell'amministrazione nella categoria degli atti autorizzatori in senso proprio. Questi ultimi, infatti, sono tradizionalmente come atti finalizzati a rimuovere limiti all'esercizio di un diritto soggettivo del privato, che difficilmente potrà riscontrarsi con riferimento alla sottrazione del bene culturale alla sua naturale destinazione.

differenza, invece, da quello individuale, sotto il profilo del contenuto del diritto concesso, per il fatto di determinare un'interruzione temporanea della funzione culturale del bene e della sua accessibilità pubblica, mitigata da due limiti posti dall'ordinamento. In primo luogo, il bene non può essere adibito a usi incompatibili con la sua destinazione culturale²⁰³. Sebbene non vi sia alcun obbligo, in capo al privato, di servirsi del bene per promuovere la cultura, l'ordinamento non ammette che l'uso concesso possa risultare in una negazione o distorsione del suo valore testimoniale. In secondo luogo, la precarietà dell'uso eccezionale assicura il soddisfacimento dell'interesse pubblico alla fruizione: al

Questa opinione non è però condivisa in dottrina: a tal proposito. M. Broca, *La disciplina d'uso dei beni culturali*, Aedon, 1/2006 ha osservato che, in caso di uso strumentale e precario, «l'atto di assenso non necessita di essere di tipo concessorio», potendo essere meramente autorizzativo. Dello stesso avviso, F. Caporale, *La valorizzazione dei beni culturali*, cit., pag. 244, ritiene preferibile la soluzione che attribuisce all'intervento amministrativo natura autorizzatoria.

La questione si complica ulteriormente se si considera che, nel corso del tempo, autorizzazioni e concessioni sono state oggetto di definizioni differenti. Secondo una classificazione tradizionale, l'autorizzazione si configura come un atto mediante il quale l'amministrazione rimuove un vincolo all'esercizio di un diritto già spettante al privato, mentre la concessione crea ex novo una situazione giuridica favorevole in capo al destinatario del provvedimento. Una prospettiva più recente, invece, interpreta le autorizzazioni come strumenti attraverso i quali l'amministrazione verifica la conformità dei programmi di attività dei privati, mentre le concessioni si caratterizzano per il trasferimento di un'utilità dall'ente pubblico al soggetto privato (su questi aspetti, cfr. D. Sorace, S. Torricelli, *Diritto delle amministrazioni pubbliche*, cit., e F. G. Scoca, *Diritto amministrativo*, Giappichelli, 2014, pag. 292).

A prescindere dall'orientamento interpretativo adottato, la qualificazione giuridica del rapporto nell'ambito dell'uso esclusivo dei beni culturali appare incerta. D'altronde, le maggiori difficoltà nella distinzione tra autorizzazioni e concessioni emergono proprio nell'esercizio di poteri relativi all'utilizzo dei beni pubblici. Sul punto, si veda, in particolare, M. D'Alberti, *Le concessioni amministrative: aspetti della contrattualità delle pubbliche amministrazioni*, Jovene, 1981, pagg. 322-326

²⁰³ Come osserva, A. Fantin, *La concessione in uso dei beni culturali nel Codice dei beni culturali e del paesaggio*, in Aedon, 2/2010 « Il procedimento previsto da tale norma è caratterizzato - a differenza di quello previsto dall'art. 106 - da un'ampia discrezionalità per gli enti proprietari nel consentire tale forma di uso, imponendo quale unico limite la verifica che il bene culturale non subisca alcun pregiudizio dall'utilizzo»

termine della concessione, infatti, è nuovamente aperto al godimento collettivo.

Il quadro si complica ulteriormente se si considera che i beni culturali possono essere concessi a privati non solo per finalità di uso personale, ma anche per realizzare iniziative e progetti di valorizzazione²⁰⁴. A questo scopo, l'affidamento a terzi della gestione complessiva di un bene culturale rappresenta una soluzione particolarmente opportuna nei casi in cui la concessione di singoli servizi si riveli insufficiente a suscitare l'interesse degli operatori privati²⁰⁵. Ciò si verifica soprattutto con riferimento a beni abbandonati, in stato di degrado o poco conosciuti, appartenenti al cosiddetto patrimonio culturale diffuso. In queste circostanze, il coinvolgimento dei privati non può limitarsi all'esercizio di attività puntuali, ma richiede un programma di gestione complessiva, per il recupero del bene e il suo reinserimento nella vita culturale della collettività. Diventa essenziale, pertanto, definire le destinazioni d'uso che il concessionario può adottare per garantire l'equilibrio economico della gestione, senza compromettere la tutela e la fruizione collettiva del bene. La sostenibilità economica, perseguita attraverso lo sviluppo di attività commerciali legate al bene, deve essere bilanciata con l'obbligo di garantire la conservazione e l'apertura al pubblico. Questo equilibrio diventa particolarmente delicato quando

²⁰⁴ S. De Nitto, *Concessioni d'uso del patrimonio culturale*, in A. Moliterni (a cura di), *Patrimonio culturale e soggetti privati. Criticità e prospettive del rapporto pubblico-privato*, Editoriale Scientifica, 2019, evidenzia come la sovrapposizione tra diverse tipologie di concessioni (relative all'uso, alla riproduzione delle immagini e alla valorizzazione dei beni culturali) rappresenti una delle principali criticità della disciplina. Tale intreccio normativo ha infatti generato significative incertezze interpretative, le quali hanno contribuito a rallentare l'effettiva applicazione degli strumenti predisposti dal legislatore

²⁰⁵ M. Croce, S. de Nitto, *I partenariati per la valorizzazione del patrimonio dismesso, in disuso o scarsamente fruito*, in *Patrimonio culturale e soggetti privati*, cit.

oggetto della concessione sono istituti o luoghi della cultura, i quali, per legge, sono destinati alla pubblica fruizione²⁰⁶.

Sul tema, appare utile ripercorrere la vicenda giudiziaria dell'affidamento del complesso monumentale dell'Ospedale Vecchio di Parma, emblematica della divergenza di opinioni sulle condizioni di fruibilità, da garantirsi in caso di affidamento a privati della gestione di un bene culturale²⁰⁷. In primo grado, il TAR aveva dichiarato illegittimo il progetto di riqualificazione del sito, il quale prevedeva la destinazione del 44% della sua superficie a usi privati, per attività di tipo ricettivo e commerciale²⁰⁸. Al contrario, la gestione del bene avrebbe dovuto «rispondere alla fondamentale esigenza di una destinazione d'uso coerente con il valore culturale protetto e strumentale al suo pieno godimento da parte della collettività», dal quale sarebbe derivato «l'obbligo, sancito dall'art. 101 del D. Lgs. n. 42/2004, di destinare i complessi monumentali alla “pubblica fruizione” e all'espletamento di un “servizio pubblico”»²⁰⁹. In sostanza, le uniche attività che il gestore avrebbe potuto intraprendere o che comunque possono formare oggetto di affidamento a privati sono quelle che, pur se erogate a fronte del pagamento di un prezzo, sono finalizzate a migliorare le condizioni di accesso pubblico al patrimonio.

Il Consiglio di Stato, adottando un'interpretazione più favorevole al concessionario, ha ritenuto che l'impiego di strumenti come la finanza

²⁰⁶ D.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, art. 101, comma 3

²⁰⁷ Oggetto di un'ampia ricostruzione in G. Mari, *Concessione di valorizzazione e finanza di progetto: il difficile equilibrio tra conservazione, valorizzazione culturale e valorizzazione economica*, Aedon, 2/2019

²⁰⁸ Tar Emilia Romagna, Parma, sez. I, 4 dicembre 2007, n. 618

²⁰⁹ Ivi

di progetto possa legittimamente orientare la gestione del bene culturale verso attività commerciali, le quali, in quanto funzionali a incentivare la partecipazione dei privati alla valorizzazione del patrimonio, devono considerarsi compatibili con la destinazione dei luoghi della cultura alla fruizione pubblica²¹⁰. In una seconda pronuncia²¹¹, il Consiglio ha precisato che, in ogni caso, fra i servizi per il pubblico che gli operatori economici possono svolgere, nell'ambito della gestione del bene culturale, sono inclusi anche i servizi connessi all'esercizio di attività ricettive e commerciali, caratterizzate da un rapporto di «complementarietà [...] rispetto alla destinazione principale del bene». Dando poi una lettura ampia di questo requisito, il Giudice ha consentito forme di fruibilità mediata, in cui l'accesso al bene è subordinato all'acquisto di servizi commerciali, non necessariamente finalizzati a promuovere la conoscenza del bene o a arricchire l'esperienza di visita in senso culturale²¹².

In conclusione, il patrimonio culturale pubblico può essere destinato a una pluralità di usi speciali o eccezionali, i quali possono integrare, affiancare o persino sostituire la sua funzione primaria di fruizione collettiva. Tuttavia, il rapporto tra concessione del bene e valorizzazione culturale risulta incerto, poiché è il concessionario a determinare se orientare il proprio godimento esclusivo verso finalità di interesse sociale, promuovendo iniziative e servizi culturali accessibili alla cittadinanza. Se tale non è la sua volontà, la concessione si traduce in una restrizione dell'accessibilità del patrimonio pubblico, privilegiando

²¹⁰ Cons. St., sez. VI, Id., 1 luglio 2008, n. 3507

²¹¹ Cons. St., sez. VI, 23 luglio 2009, n. 4639

²¹² G. Mari, op. cit.

l'uso individuale del concessionario o addirittura subordinando in modo permanente la fruizione del bene all'acquisto di servizi commerciali.

Per queste ragioni, prima di assegnare la concessione, l'amministrazione dovrebbe dimostrare che le modalità di uso concordate e il canone richiesto genereranno benefici superiori ai costi di gestione e alla riduzione delle possibilità di fruizione²¹³. Al tempo stesso, il contenuto dell'uso concesso dovrebbe essere concordato limitando al minimo le restrizioni alla visita pubblica: nel caso degli usi individuali questa necessità deriva da un'esplicita previsione normativa, che impone di preservare la fruibilità del bene²¹⁴, per gli usi eccezionali, al contrario, essa rappresenta invece una logica conseguenza del principio di proporzionalità²¹⁵.

2.2) Limiti alla proprietà privata per la fruizione pubblica: diritti reali pubblici e obbligazioni *propter rem*

Per quanto riguarda i beni culturali appartenenti a privati, spetta ordinariamente al proprietario deciderne la destinazione d'uso. In questo settore, l'amministrazione assume prevalentemente un ruolo di supporto, offrendo incentivi finanziari mirati a favorire la conoscenza e l'accessibilità del patrimonio culturale privato. Il finanziamento pubblico è erogato in base a un accordo con il proprietario del bene, il quale definisce le modalità di valorizzazione ed è subordinato a una

²¹³ F. Caporale, op. cit., pag. 244

²¹⁴ D.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, art. 106, comma 2 bis

²¹⁵ Sul rilievo del principio di proporzionalità, nel settore dei beni culturali e con riferimento alla loro tutela, si veda in particolare G. Severini, *Tutela del patrimonio culturale, discrezionalità tecnica e principio di proporzionalità*, in Aedon, 3/2016

valutazione che ne attesti la rilevanza culturale²¹⁶. Gli interventi realizzati con contributi pubblici devono rispettare i livelli di qualità della valorizzazione previsti dall'art. 114, garantendo i requisiti di accessibilità e funzionalità propri del servizio pubblico culturale²¹⁷. Ciò non esclude, tuttavia, che l'accordo possa prevedere condizioni di accessibilità più favorevoli, dal momento che la meritevolezza dell'iniziativa, indicata dalla norma come criterio per l'attribuzione del finanziamento, include anche l'interesse del pubblico alla fruizione del bene.

D'altra parte, il Ministero ha storicamente esercitato il potere di imporre l'apertura al pubblico dei beni privati di eccezionale interesse culturale²¹⁸. A garanzia della pretesa di uso esclusivo del privato, era originariamente previsto che la visita da parte del pubblico si svolgesse «con le modalità da stabilirsi caso per caso, inteso il proprietario»²¹⁹, mentre, in un secondo momento, il Testo Unico ha ridotto le forme della sua partecipazione al solo intervento nel procedimento e alla possibilità di opporsi alla dichiarazione dell'eccezionale interesse culturale. Attualmente, il Codice dei beni culturali stabilisce che i beni privati dichiarati di interesse culturale «particolarmente importante» e le collezioni già vincolate possano essere aperte al pubblico per scopi culturali²²⁰. Esso dispone che le modalità di visita siano concordate con il proprietario, ma nulla prevede in merito ai casi in cui un accordo non

²¹⁶ D.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, art. 113

²¹⁷ È critico di questa equiparazione qualitativa fra valorizzazione privata e pubblica, G. Severini, *Art. 113*, in M. A. Sandulli (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, cit., pag. 1035

²¹⁸ Requisito già accertato in sede di apposizione del vincolo per le collezioni, ma che, per le altre categorie richiedeva invece un distinto processo di acclaramento

²¹⁹ L. 1 Giugno 1939, n. 1089, art. 53

²²⁰ D.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, art. 104

venga raggiunto. Nel silenzio della norma, sembra corretto ritenere che l'amministrazione conservi un potere autoritativo nei confronti del proprietario, tale da garantire la prevalenza degli interessi costituzionali legati alla fruizione culturale e assicurare una qualche utilità alla disposizione che consente di assoggettare il patrimonio culturale privato a obblighi di visita pubblica²²¹.

Una disciplina ancora diversa è dettata in relazione al sostegno pubblico al restauro dei beni culturali privati. L'articolo 38 del Codice prevede che il patrimonio restaurato o sottoposto a interventi conservativi con il contributo, totale o parziale, dello Stato debba essere reso accessibile al pubblico. Le modalità di visita sono definite attraverso specifici accordi stipulati tra il Ministero e i proprietari al momento della deliberazione della spesa. Tuttavia, nonostante questi obblighi derivino da un atto consensuale, il rapporto fra amministrazione e proprietario non può dirsi del tutto paritario, in quanto la conclusione dell'accordo costituisce una condizione imprescindibile per l'erogazione del finanziamento pubblico, in assenza del quale l'amministrazione conserva il potere di imporre lo svolgimento degli interventi a spese del titolare del bene²²².

Queste sono, in sintesi, le ipotesi in cui la proprietà privata, in ambito culturale, può essere conformata o limitata, attraverso strumenti autoritativi o consensuali, per garantire la fruizione pubblica, promuovendo così la diffusione di quel valore immateriale che trascende l'appartenenza del bene attraverso cui si manifesta. In tutti i casi

²²¹ D. Vaiano, *La valorizzazione dei beni culturali*, Giappichelli, 2011, pag. 124-126

²²² Sul tema della bilateralità "imperfetta" dell'accordo, si vedano T. Alibrandi, P.G. Ferri, *I beni culturali e ambientali*, cit. pag. 386 e S. Foà, *La gestione*, cit., pag. 149

esaminati, il proprietario risulta gravato da obblighi di accessibilità, che la dottrina²²³ ha tentato di inquadrare, sul piano dogmatico, richiamandosi all'articolo 825 del Codice Civile. La norma introduce la categoria dei diritti reali pubblici, intesi come diritti collettivi che sorgono dal rapporto tra il proprietario privato e l'ente pubblico, rappresentante dell'interesse della collettività di riferimento a beneficiare delle utilità offerte dal bene²²⁴.

Nel caso dei beni culturali, il diritto in questione riguarda essenzialmente la loro accessibilità pubblica, con conseguente obbligo per il proprietario di non ostacolare la fruizione, secondo le modalità definite in accordi o provvedimenti amministrativi. In questa prospettiva, gli utenti acquisiscono un diritto soggettivo alla visita dei beni aperti al pubblico, pur trattandosi di un diritto affievolito fin dalla sua origine. La sua esistenza, infatti, è subordinata alle valutazioni discrezionali dell'amministrazione, che può incentivare o imporre l'apertura al pubblico e, qualora mutino la propria valutazione degli interessi, sospenderne o revocarne l'accessibilità.

²²³ In questi termini, M. Cantucci, *Le cose d'interesse artistico e storico nella giurisprudenza e nella dottrina*, Jovene, 1968, pag. 114. Con riguardo ai beni pubblici destinati alla fruizione collettiva, M. S. Giannini (*I beni pubblici*, cit., pag. 150 ss.) riscontra "diritti collettivi d'uso", che appaiono assimilabili alla categoria in esame. Sul punto, risultano interessanti le osservazioni di Cerulli Irelli, che, nel tracciare la distinzione fra usi civici e diritti di uso pubblico (rientranti nella categoria dei diritti reali pubblici), precisa che questi ultimi «non si estrinsecano in forme di sfruttamento della cosa (...) la cosa dunque a fronte dell'esercizio degli usi appare piuttosto come una cosa illimitata capace di essere utilizzata da tutti». Il carattere non esauribile delle *utilitates* offerte dal bene e quindi la natura non immediatamente rivale della loro fruizione costituiscono elementi utili a descrivere il rapporto fra pubblico e patrimonio culturale. Cfr. V. Cerulli Irelli, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, Cedam, 1983, pag. 252

²²⁴ S. Foà, op. ult. cit., pag. 152

Una diversa impostazione teorica riconduce gli obblighi di apertura al pubblico, insieme a quelli di tutela e conservazione del patrimonio culturale, alla categoria delle obbligazioni *propter rem* e quindi al concetto di proprietà-funzione²²⁵. Le prime rappresentano obblighi reali imposti direttamente dalla legge al proprietario in virtù del legame con un bene intrinsecamente caratterizzato da esigenze di fruizione pubblica. La loro previsione trova giustificazione nella funzione sociale attribuita alla proprietà culturale, in forza di una lettura congiunta degli articoli 9 e 42 della Costituzione. Il concetto di proprietà-funzione, invece, chiarisce che il rispetto di tali obblighi non rappresenta una semplice limitazione al diritto dominicale, ma costituisce un elemento essenziale del suo contenuto giuridico. La funzione sociale della proprietà, in questa prospettiva, assume una connotazione affine alla funzione amministrativa, configurando un insieme di vincoli che definiscono il ruolo e le responsabilità del proprietario nella cura di interessi collettivi, riconosciuti dalla Costituzione stessa²²⁶. In assenza di obblighi di tutela, conservazione e fruizione, il diritto di proprietà sui beni culturali risulterebbe incompleto, in quanto privo di una componente necessaria della sua regolazione. Se infatti è vero che il legislatore dispone di ampia libertà nel definire le modalità di acquisto, circolazione e limitazione della proprietà privata, anche con riferimento ai beni culturali, questa disciplina è vincolata nel fine: deve garantire la funzione sociale della proprietà (e dunque del bene che ne è oggetto) per come emerge da una lettura sistematica del testo costituzionale.

²²⁵ S. Foà, op. ult. cit., pag. 152, pagg. 154-155

²²⁶ Ivi. L'Autore richiama e sviluppa la teoria di Giannini, secondo cui la funzione sociale della proprietà si colloca in una posizione intermedia fra la funzione in senso giuridico e il limite esterno delle facoltà del proprietario. Cfr. M.S. Giannini, *Le basi costituzionali della proprietà privata*, in Pol. dir., 1971, pag. 477

3. Verso un servizio pubblico per la fruizione del patrimonio culturale: le premesse storiche del dibattito (la voce *Musei* di U. Borsi)

Finora è emerso come, al verificarsi di determinate condizioni, i soggetti pubblici e privati siano gravati da particolari obblighi di accessibilità e fruizione sui beni culturali di loro proprietà. Si è anche visto come la previsione di questi obblighi sia coesistente al diritto di proprietà sui beni culturali, attuandone la funzione sociale indicata all'art. 9 della Costituzione. Partendo da queste premesse, ci si può interrogare sulla possibilità di qualificare l'attività finalizzata a garantire l'apertura al pubblico del patrimonio storico e artistico come un servizio pubblico culturale. La questione impone di valutare se il beneficio per la collettività, derivante dalla fruizione dei beni culturali, consista nella sola disponibilità materiale del bene oppure sia il risultato di un'attività organizzata che ne assicuri la valorizzazione e l'accessibilità²²⁷. Solo nel secondo caso, infatti, sarebbe possibile configurare un servizio pubblico, individuando nell'arricchimento culturale offerto dalla fruizione del patrimonio storico e artistico il risultato di prestazioni materiali ed educative volte a rendere i suoi valori pienamente accessibili alla collettività. La questione verte essenzialmente sulla distinzione tra l'uso diretto dei beni culturali da parte della collettività e il vero e proprio esercizio di un servizio pubblico da parte del soggetto gestore²²⁸. Le incertezze si concentrano, in particolare, sui beni museali, la cui

²²⁷ In generale sul rapporto fra prestazione di un'attività, da parte dell'amministrazione, e identificazione di un servizio pubblico, si veda F. A. Roversi Monaco, *Compiti pubblici primari organizzati in forma amministrativa*, in *Diritto amministrativo*, cit., vol. II, pagg. 22-23

²²⁸ Il tema è da tempo noto alla dottrina sui servizi pubblici, cfr. U. Pototschnig, *I pubblici servizi*, Cedam, 1964, pagg. 192-194

fruizione dipende da una complessa organizzazione di attività finalizzate all'apertura al pubblico. Inoltre, la stessa qualificazione delle collezioni, come beni museali unitari, rappresentativi di un interesse culturale specifico, è strettamente connessa alla loro collocazione all'interno di strutture deputate a garantirne il godimento pubblico²²⁹.

Non sorprende, dunque, che il tema abbia trovato spazio fin dalle prime analisi giuridiche dedicate ai musei, sviluppatesi agli inizi del Novecento con l'obiettivo di qualificare giuridicamente le loro attività, soprattutto per le implicazioni relative alla proprietà e al regime delle collezioni²³⁰. L'uso pubblico era considerato l'elemento determinante della demanialità, tuttavia la dottrina riteneva il requisito integrato anche dal godimento del bene da parte di ente pubblico, che se ne servisse in vista di «un dato scopo di utile collettivo non come bene strumentale, ma come bene diretto o di primo grado»²³¹. Per qualificare un bene come demaniale, era dunque necessario che il suo impiego fosse «riferito per intima e specifica dedicazione a un servizio di generale interesse nel cui esercizio si sostanzia il disimpegno di una pubblica funzione»²³². In questa prospettiva, l'inclusione dei musei pubblici nel demanio si giustificava sul presupposto che la loro apertura al pubblico realizzasse la «funzione statuale di cultura», mediante la quale «lo stato

²²⁹ Come osservato in dottrina, «Il museo (...) è chiamato a tradurre la sua funzione ontologica di conservazione ed esposizione di beni culturali in “servizio” o meglio in “servizio pubblico”». C. Mazzanti, *Dalla memoria alla conoscenza*, cit., pagg. 20-21

²³⁰ La destinazione dei beni museali al servizio pubblico rappresentava, infatti, il presupposto per affermarne l'appartenenza al demanio, questione successivamente risolta in senso positivo dal Codice civile del 1942. La riflessione merita comunque di essere richiamata, per gli spunti di riflessione che offre sul rapporto tra uso e servizio pubblico nell'ambito della valorizzazione culturale

²³¹ U. Borsi, *Musei*, in *Il Digesto italiano*, 1915, pag. 1156

²³² *Ivi*

moderno [...] tende a favorire e procurare il perfezionamento intellettuale dei singoli, elevandolo così a scopo della sua attività»²³³.

La dottrina successiva ha rilevato che, nell'espletamento di questa missione, «le collezioni, appartenenti allo Stato e agli altri enti locali, si configurano come strumenti indispensabili al perseguimento di finalità educative e culturali nei confronti della cittadinanza»²³⁴. La loro gestione rientra, dunque, in una più ampia «azione statale di sviluppo della cultura»²³⁵, intesa come l'insieme delle attività attraverso cui l'amministrazione pubblica si impegna a fornire ai cittadini i mezzi necessari per la formazione intellettuale e l'accesso alla conoscenza. L'uso pubblico dei beni museali assume un valore pedagogico, mentre l'ordinamento assume il compito di garantire «l'esistenza degli istituti che costituiscono i necessari strumenti per lo sviluppo della cultura» e «la sua libertà attraverso la tutela dei servizi indispensabili a esprimerla».

L'impegno dell'amministrazione a favore della cultura sembra però riferito ai soli beni in appartenenza pubblica e limitato alla realizzazione delle condizioni materiali che ne permettono la visita: la dottrina in esame fa quindi ampio riferimento all'acquisto, raccolta, esposizione e conservazione di opere d'arte e reperti storici, come manifestazioni della funzione pedagogica dello Stato, ma non individua, nelle prestazioni rese a favore dei visitatori, un servizio pubblico, considerandole, in tono minore, come mansioni serventi all'uso pubblico. D'altra parte, essa non

²³³ Ivi

²³⁴ G. Santaniello, *Gallerie pinacoteche musei*, in Enc. dir., XVIII, 1969, pag. 445

²³⁵ E. Spagna Musso, *Lo Stato di cultura nella costituzione italiana*, Morano, 1961, pag. 56. Le citazioni successive sono tratte dal medesimo volume (pag. 57). Vedasi anche E. Spagna Musso, *Diritto costituzionale*, Cedam, 1990, pag. 269-277

attribuisce uno specifico rilievo neppure ai beni privati e non considera un loro apporto alla crescita culturale della collettività.

4. Il dibattito attuale: la valorizzazione come servizio pubblico tra beni pubblici e privati

Se queste sono le premesse storiche del dibattito, il nodo centrale della riflessione contemporanea riguarda la necessità di chiarire come le responsabilità inerenti alla gestione e alla valorizzazione del patrimonio culturale si declinino rispetto alle diverse categorie dei beni che lo compongono. La questione non può trovare una risposta unitaria: la promozione culturale esercitata liberamente dai proprietari privati rappresenta, per sua natura, un'attività giuridicamente distinta da quella svolta dai soggetti pubblici, che agiscono in forza di obblighi istituzionali. Pertanto, se la destinazione d'uso del patrimonio culturale è inevitabilmente influenzata dalla sua appartenenza, lo stesso criterio si rivela determinante per qualificare le prestazioni rese da diversi soggetti, pubblici o privati, una volta che tali beni siano destinati alla promozione della cultura.

Quando l'amministrazione pubblica svolge direttamente le attività necessarie per garantire l'apertura al pubblico e la fruizione dei beni storico-artistici, oppure ne impone l'esercizio ai privati secondo modalità predefinite, la promozione della cultura assume la natura di servizio pubblico. Diversamente, nel caso in cui siano i proprietari privati a decidere come utilizzare i beni del patrimonio storico e artistico, le eventuali iniziative culturali ed educative rivolte al pubblico rientrano nella categoria dei servizi privati di utilità sociale, esercitati in

piena autonomia, pur se sottoposti alla regolazione dell'amministrazione competente in materia di tutela.

Per quanto riguarda i beni pubblici, la promozione del loro valore culturale costituisce un'attività amministrativa doverosa, realizzata attraverso l'esercizio sia di funzioni di regolazione, volte a definire gli usi consentiti, sia di funzioni di prestazione a favore dell'utenza. In particolare, per i musei pubblici, è stato sostenuto che la loro destinazione alla fruizione collettiva comporti un obbligo per l'ente gestore di assicurare un servizio pubblico mirato a rendere accessibili le collezioni²³⁶. Questa ricostruzione traduce in un rapporto obbligatorio la pubblicità del bene culturale «non in quanto bene di appartenenza, ma in quanto bene di fruizione»²³⁷. Ne deriva l'esigenza di assicurare, compatibilmente con le esigenze di conservazione, l'accessibilità ai beni culturali come beni di merito, indipendentemente dalla presenza di una reale domanda di mercato²³⁸.

Diverso è il caso dei beni privati. La promozione del loro valore culturale è, in primo luogo, responsabilità dei proprietari, che possono decidere autonomamente di aprire il proprio patrimonio al pubblico, contribuendo così alla sua crescita intellettuale. Rispetto alla loro

²³⁶ R. Cavallo Perin, *Il diritto al bene culturale come libertà individuale e interesse della nazione*, in Dir. Amm., 2016, pag. 506 ss. A conclusioni analoghe, ma estese anche al di fuori dell'ambito strettamente museale, giunge anche S. Cavaliere, *La gestione dei beni culturali tra livelli essenziali delle prestazioni e principio di sussidiarietà*, Cacucci, 2018, in particolare, pagg. 44-45

In generale, sulla situazione giuridica soggettiva dei fruitori di servizi sociali, V. Molaschi, *I rapporti di prestazione nei servizi sociali: livelli essenziali delle prestazioni e situazioni giuridiche soggettive*, Giappichelli, 2008, in particolare pag. 254-257

²³⁷ M. S. Giannini, *I beni culturali*, cit.

²³⁸ Sulla collocazione giuridica dei beni di merito nel diritto amministrativo si veda E. Boscolo, *Beni pubblici, beni privati e beni comuni*, Riv. giur. urb., 2/2013, pag. 353

attività, l'amministrazione svolge un duplice ruolo: da un lato, agisce in qualità di promotore, attraverso meccanismi di incentivo volti a favorire la fruizione e valorizzazione dei beni privati; dall'altro, esercita un potere di regolazione, finalizzato a conformare le prerogative del proprietario privato o, se necessario, a rimuoverle mediante espropriazione.

L'apertura al pubblico e la valorizzazione dei beni culturali privati sono qualificate dall'ordinamento come attività socialmente utili e servizi privati di utilità sociale²³⁹. Le definizioni adottate nel Codice hanno una funzione prevalentemente ricognitiva, confermando l'applicabilità del regime fiscale agevolato previsto per il Terzo Settore anche agli interventi di promozione del patrimonio culturale privato²⁴⁰. L'ordinamento non sembra però escludere che le prestazioni rese dai privati possano acquisire anche la qualifica di servizio pubblico culturale: ciò avverrà nel caso in cui all'esercizio privato dell'attività si affianchi un atto di assunzione da parte della pubblica amministrazione, che ne determina la doverosità²⁴¹. Tale atto può consistere nell'accordo con cui l'amministrazione finanzia la valorizzazione o il restauro del bene privato, in cambio della sua apertura al pubblico, oppure in un provvedimento unilaterale che imponga al proprietario di consentirne la fruizione²⁴².

²³⁹ D.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, artt. 101 e 111

²⁴⁰ C. Barbati, *L'attività di valorizzazione (art. 111)*, in Aedon, 1/2004

²⁴¹ C. Caia, *I servizi pubblici*, in *Diritto amministrativo*, vol. II, cit., pag. 155

²⁴² La qualificazione dell'atto di assunzione non dipende dalla sua natura consensuale o autoritativa, bensì dalla scelta organizzativa sottostante, finalizzata a predisporre un'attività destinata alla collettività dei destinatari. In questo senso, F. Manganaro, *Le amministrazioni pubbliche in forma privatistica*, in *Dir. Amm.*, 2014, n. 1/2, in particolare pag. 96-97

Si può quindi osservare come, calata nel concreto, la gestione dei beni culturali comporti l'obbligo di assicurare al cittadino una prestazione giuridicamente determinata, i cui contenuti minimi sono individuati dall'ordinamento per assicurare che il patrimonio culturale, opportunamente tutelato, sia reso fruibile al pubblico per la sua educazione. La doverosità del servizio è conseguenza della scelta del Costituente di qualificare la tutela del patrimonio storico artistico come compito necessario della Repubblica e di legarne l'adempimento all'ampliamento delle opportunità di accesso alla conoscenza. È quindi l'irrinunciabile valore dei beni culturali come fattore di crescita intellettuale per i consociati che rende necessario assicurarne la fruibilità. In questa prospettiva, l'amministrazione del patrimonio culturale può essere ricondotta alla «attività economica di prestazione dei servizi intesi a realizzare le condizioni che consentano la piena esplicazione della dimensione non *self-executing* delle libertà e dei diritti sociali sanciti dalla Costituzione»²⁴³, e dunque qualificata come servizio pubblico.

La definizione di servizio pubblico come insieme delle prestazioni materiali volte a dare effettività alle pretese di cui l'individuo è titolare e lo Stato garante, produce due conseguenze sulla sua applicabilità nel settore dei beni culturali. In primo luogo, per quanto riguarda il presupposto del servizio pubblico, essa sposta l'attenzione dalla normativa che riconosce, in termini oggettivi, la sussistenza di un bisogno della collettività, da soddisfare mediante la prestazione di servizio pubblico, a quella che, invece, attribuisce agli individui una posizione giuridica pretensiva, avente ad oggetto la prestazione stessa.

²⁴³ L. R. Perfetti, *Contributo ad una teoria dei pubblici servizi*, Cedam, 2001, pag. 298

Così il fatto che, in base al Codice²⁴⁴, i musei e i luoghi della cultura in appartenenza pubblica siano chiamati a svolgere un servizio pubblico si lega non tanto all'esistenza in astratto di un interesse dell'ordinamento alla fruibilità del patrimonio culturale, quanto piuttosto al riconoscimento in capo ai singoli di un diritto alla fruizione dei beni culturali presenti in tali istituti²⁴⁵.

In secondo luogo, poiché la pubblicità del servizio deriva dalla sua funzionalizzazione a un diritto sociale, essa appare del tutto indipendente dalla natura pubblica o privata del soggetto erogatore, così come dall'appartenenza del bene attraverso cui la prestazione è resa. La nozione oggettiva di servizio pubblico, pertanto, può includere anche iniziative di operatori privati volte a valorizzare il proprio patrimonio culturale o i beni pubblici concessi in gestione. In entrambi i casi, ciò che qualifica il servizio è la presenza di un programma di gestione definito dall'amministrazione, il quale assicura che le caratteristiche della prestazione siano adeguate a soddisfare le pretese giuridiche dei cittadini interessati alla fruizione²⁴⁶.

Una volta individuati i presupposti teorici per una nozione di servizio pubblico culturale, occorre chiarire in quale ambito della disciplina del

²⁴⁴ D.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, art. 101, comma 4

²⁴⁵ S. Cavaliere ravvisa una conferma di tale riconoscimento nel d.l. 146/2015, il quale qualifica le attività funzionali all'apertura di musei, luoghi e istituti della cultura di proprietà pubblica come servizi pubblici essenziali ai sensi della legge n. 146/1990, assoggettandoli alla disciplina speciale sul diritto di sciopero. L'innovazione introdotta dal decreto non si limita a sancire il diritto di accesso ai beni culturali, ma assume un rilievo ancora maggiore nella misura in cui, attraverso l'art. 01 (introdotto in sede di conversione), riconduce tutte le attività connesse al patrimonio culturale nell'ambito dei livelli essenziali delle prestazioni ex art. 117, comma 2, lett. m), Cost. Sul tema si veda S. Cavaliere, *I livelli essenziali delle prestazioni e i nuovi "diritti culturali"*, in Rivista AIC, 3/2017, pag. 10

²⁴⁶ D. Sorace, *Gli «interessi di servizio pubblico» tra obblighi e poteri dell'amministrazione*, in Foro it., IV, 1988, pp. 205 ss.

Codice essa possa collocarsi e quindi, in definitiva, se essa afferisca alla funzione di tutela o a quella di valorizzazione o se, diversamente, il servizio pubblico culturale rappresenti una attività ulteriore e distinta. La tesi che si intende sostenere è che l'erogazione del servizio pubblico culturale sia, allo stesso tempo, oggetto e obiettivo dell'attività di valorizzazione e debba, pertanto, essere soggetta alla relativa disciplina per quanto riguarda l'iniziativa, la gestione e gli standard di qualità.

Una prima conferma si ricava dalle disposizioni del Codice in materia di valorizzazione ad iniziativa pubblica²⁴⁷: anche in assenza di una sua espressa definizione come servizio pubblico, la qualificazione emerge con chiarezza dai principi che ne regolano l'esercizio (libertà di partecipazione, pluralità dei soggetti, continuità, parità di trattamento, economicità e trasparenza) i quali richiamano la disciplina europea in materia di servizi di interesse economico generale.

Inoltre, la nozione di servizio pubblico è contenuta al terzo comma dell'art. 101 del Codice dei beni culturali, in relazione all'attività svolta dai musei e dagli altri luoghi della cultura di appartenenza pubblica, i quali, secondo la norma, «sono destinati alla pubblica fruizione ed espletano un servizio pubblico». Sebbene tale disposizione sia collocata nel capo dedicato alla fruizione, non vi è dubbio che il servizio pubblico richiamato rientri nell'ambito della valorizzazione. Gli istituti culturali, infatti, svolgono attività che corrispondono pienamente alla definizione di valorizzazione fornita dal Codice, intesa come l'organizzazione stabile e la messa a disposizione di risorse, strutture o reti finalizzate sia

²⁴⁷ D.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, art. 111, comma 3, «La valorizzazione ad iniziativa pubblica si conforma ai principi di libertà di partecipazione, pluralità dei soggetti, continuità di esercizio, parità di trattamento, economicità e trasparenza della gestione»

a promuovere la conoscenza del patrimonio culturale sia a garantirne le migliori condizioni di fruizione pubblica. Di conseguenza, appare logico considerare i musei pubblici come i principali attori del processo di valorizzazione, riconducendo la loro attività di servizio pubblico a tale funzione.

Infine, la valorizzazione ad iniziativa pubblica è disciplinata come attività di servizio pubblico nel d. l. 146/2015, che ne ha previsto l'assoggettamento alle restrizioni del diritto di sciopero poste a garanzia dell'erogazione delle prestazioni ritenute indispensabili per il godimento dei diritti civili e sociali. Rimane, invece, incerto il tema della valorizzazione dei beni privati, espressamente esclusa dall'ambito di applicazione del decreto a seguito di una modifica introdotta in sede di conversione²⁴⁸. Come osservato in precedenza, la definizione di «servizio privato di utilità sociale», con la quale il Codice si riferisce alle attività di valorizzazione su iniziativa privata, non esclude la possibilità che esse possano qualificarsi come servizio pubblico al verificarsi di determinate condizioni. Ciò avviene quando l'amministrazione, anziché limitarsi a fornire un generico sostegno, imponga al soggetto privato, anche mediante accordi, un programma operativo vincolante, corredato da obblighi di apertura al pubblico e dal rispetto di standard minimi di qualità. Questa lettura consente di

²⁴⁸ Come osservato da P. Ichino, «Questa restrizione, ispirata all'intendimento apprezzabile di circoscrivere il più possibile la portata della limitazione del diritto degli addetti ad astenersi dal lavoro per sciopero, presenta una difficoltà di armonizzazione con l'impianto della legge n. 146/1990 sullo sciopero nei servizi pubblici, la quale a) in linea generale non distingue tra servizi pubblici gestiti da soggetti pubblici e servizi gestiti da soggetti privati, e b) in particolare, nell'estendere il proprio ambito di applicazione ai servizi di protezione e vigilanza sui beni culturali, non distingue tra beni gestiti da soggetti pubblici e privati». P. Ichino, *Relazione svolta alla Commissione Lavoro del Senato sul decreto-legge n. 146/2015 il 27 ottobre 2015*, consultabile presso <https://www.pietroichino.it/?p=37656>.

superare l'apparente dicotomia tra valorizzazione pubblica e privata, evidenziando come entrambe possano concorrere, in presenza di adeguati presupposti, al perseguimento degli obiettivi costituzionali di promozione della cultura e ampliamento dell'accesso alla conoscenza.

Un ultimo profilo di incertezza riguarda l'inquadramento, all'interno del servizio pubblico culturale, delle attività di valorizzazione con contenuto economico, che spesso vengono affidate a soggetti privati imprenditoriali e sembrano perseguire solo indirettamente il fine della promozione della cultura, attraverso la generazione di introiti da destinare, in un secondo momento, alla conservazione e all'accessibilità del patrimonio culturale. Questo è il nodo centrale di una disciplina che, pur affermando la priorità degli obiettivi educativi e promozionali, si è storicamente strutturata intorno a esigenze di sostenibilità economica e organizzativa, le quali continuano a influenzarne profondamente gli strumenti e le modalità di attuazione.

Al riguardo, si intende argomentare che, mentre sul piano storico gli obiettivi economici hanno spesso condizionato le modalità di realizzazione delle finalità culturali, sotto il profilo teorico i servizi commerciali legati al patrimonio culturale rientrano nella valorizzazione non tanto per il loro diretto contributo alla promozione culturale, quanto piuttosto perché rispondono al principio di buon andamento. Quest'ultimo, nel suo significato di economicità, impone all'amministrazione di acquisire le risorse necessarie alle proprie attività riducendo al minimo l'impatto finanziario sulla collettività. In questo senso, la redditività delle attività commerciali connesse alla valorizzazione non rappresenta un fine autonomo, ma un mezzo funzionale a garantire la sostenibilità della gestione pubblica del

patrimonio culturale. Per verificare l'ipotesi proposta è necessario approfondire il significato e l'evoluzione storica del concetto di valorizzazione, oltre a esaminare le principali posizioni dottrinali relative alla sua portata e collocazione nella sistematica del Codice.

Parte II

VALORIZZAZIONE E SERVIZIO PUBBLICO CULTURALE: ORGANIZZAZIONE E STRUMENTI

1. L'evoluzione della disciplina sulla valorizzazione dei beni culturali e le perduranti incertezze sulla sua definizione

La nozione di valorizzazione presenta origini molto più recenti rispetto alla funzione di tutela: mentre le prime disposizioni riconducibili a quest'ultima risalgono già al XV secolo²⁴⁹, è soltanto con la legge n. 310 del 1964 che il termine “valorizzazione” entra per la prima volta nel lessico giuridico, trovando poi una definizione normativa nel decreto legislativo n. 112 del 1998. Eppure, a oltre vent'anni da quell'intervento, le persistenti incertezze che circondano il concetto non possono più essere attribuite alla sua relativa novità, ma rivelano, piuttosto, un'ambiguità di fondo²⁵⁰. Infatti, sin dalle sue prime anticipazioni negli anni Venti e Trenta la valorizzazione si è costantemente collocata in una zona di confine, oscillando tra una

²⁴⁹ Per un'analisi della legislazione pre-unitaria sui beni culturali, si vedano L. Speroni, *La tutela dei beni culturali negli stati pre-unitari*, Giuffrè, 1988, A. Emiliani, *Leggi bandi e provvedimenti per la tutela dei beni artistici e culturali negli antichi stati italiani*, 1571-1860, Polistampa, 2015. Per una riflessione sullo sviluppo della materia dall'Unità d'Italia fino agli anni Trenta, si rimanda a S. Mabellini, *La tutela dei beni culturali nel costituzionalismo multilivello*, Giappichelli, 2021

²⁵⁰ F. Caporale, *op. cit.*, pagg. 163-171

dimensione culturale e una economica, senza mai approdare a una caratterizzazione univoca²⁵¹.

Questa incertezza non ha fatto che aumentare nel corso del Secondo Dopoguerra quando il termine è stato utilizzato, in assenza di un puntuale definizione, per indicare, in senso generico, un indirizzo di politica culturale non più appiattito sulla tutela, ma teso invece a promuovere la fruizione del patrimonio storico e artistico, quale logico complemento dell'affermazione dello Stato del benessere e della democratizzazione della cultura. La tendenza è confermata, in particolare, dalla relazione conclusiva della commissione Franceschini del 1964 (denominata appunto *Commissione di indagine per la tutela e la valorizzazione*) nella quale il termine appare più volte, senza una precisa indicazione del suo contenuto. Nel decennio successivo, la valorizzazione assume un rilievo autonomo, nell'ambito della missione istitutiva del neonato Ministero per i Beni culturali e l'Ambiente²⁵², senza che ne vengano disciplinati i contenuti e che nessun ufficio vi fosse appositamente preposto.

In sostanza, la valorizzazione dei beni culturali è apparsa, in un primo momento, come un concetto del tutto indeterminato e privo di un

²⁵¹ Nella prima prospettiva si ricordi la «valorizzazione delle tradizioni popolari e della lettura e arte di popolo» e la «valorizzazione scientifica mediante la visione» di opere cinematografiche a carattere educativo, cui fa riferimento la legge sull'ordinamento scolastico (Regio decreto 2453 del 3 novembre 1923, in particolare tab. H). Per quanto riguarda la prospettiva economica, è possibile richiamare le iniziative di «valorizzazione delle risorse naturali» per finalità di sviluppo turistico e produttivo richiamate nella legge 1450 del 1939, per la costituzione di un Ente autonomo per la valorizzazione dell'Isola d'Ischia. Inoltre, l'espressione «valorizzazione ed efficienza del turismo provinciale» compare nel Regio decreto-legge n. 1425 del 20 giugno 1935. I riferimenti normativi sono tratti da F. Caporale, *op. cit.*, pag. 20

²⁵² Cfr. d.l. 14 dicembre 1974, n. 657, art. 2, co. 1

contenuto culturale autonomo, al punto da poter essere riassorbito all'interno della tutela, come sua dimensione «dinamica»²⁵³. Successivamente, a partire dagli anni Ottanta, il patrimonio culturale è stato sempre più marcatamente considerato come un volano per la crescita del turismo e dell'occupazione. Di conseguenza, la valorizzazione si è progressivamente caratterizzata come una politica pubblica tesa all'incremento della fruizione culturale e dei conseguenti ricavi²⁵⁴. Questo sviluppo ha caratterizzato, in particolare, i primi interventi legislativi in materia: si pensi alla legge Ronchey²⁵⁵, che ha tentato di definire il contenuto materiale dell'attività di valorizzazione, attraverso l'istituzione dei servizi aggiuntivi nei musei e di dotare l'amministrazione degli strumenti necessari per assicurarne lo svolgimento, attraverso la concessione a privati. In concreto, questo provvedimento ha aumentato le incertezze sull'effettiva natura della valorizzazione, accomunando nella categoria dei servizi aggiuntivi, che ne dovrebbe indicare il contenuto materiale, attività a carattere prevalentemente scientifico o culturale (come la cura dei cataloghi e il servizio di riproduzione delle immagini) ed altre dotate di rilievo

²⁵³ In questo senso, si veda P. Stella Richter, E. Scotti, *Lo statuto dei beni culturali tra conservazione e valorizzazione*, in *I beni e le attività culturali*, Trattato di diritto amministrativo diretto da Giuseppe Santaniello, vol. XXXII, pagg. 389-410

²⁵⁴ Questa associazione concettuale fra valorizzazione e occupazione è formulata con chiarezza nella legge 28 febbraio 1986, n. 41, in particolare all'art. 15, il quale prevede la «realizzazione di iniziative volte alla valorizzazione di beni culturali, anche collegate ai loro recupero, attraverso l'utilizzazione delle tecnologie più avanzate, ed alla creazione di occupazione aggiuntiva di giovani disoccupati di lungo periodo».

Dal punto di vista culturale e politico, appare estremamente significativo l'intervento dell'allora Ministro del Lavoro Gianni De Michelis a un convegno tenutosi a Firenze del 1985 e dedicato a "Valorizzazione del patrimonio storico-artistico e nuovo modello di sviluppo", ora pubblicato in AA. VV., *Le Mura e gli archi: valorizzazione del patrimonio storico-artistico e nuovo modello di sviluppo, atti del convegno di Firenze (6-7 dicembre 1985)*, Editori riuniti, 1986

²⁵⁵ Legge 4 del 14/01/1993

unicamente economico (come i servizi di caffetteria e ristorazione e *bookshop*).

Solo alla fine degli anni Novanta, nel contesto della riallocazione delle funzioni amministrative tra Stato, regioni ed enti locali, si è avvertita la necessità di precisare il concetto di valorizzazione, fornendone una definizione empirica. Questa è stata descritta come «ogni attività diretta a migliorare le condizioni di conoscenza e conservazione dei beni culturali e ambientali e ad incrementarne la fruizione»²⁵⁶ e accompagnata da un elenco di attività e obiettivi. Questi ultimi, tuttavia, continuavano a mostrare una notevole eterogeneità, spaziando dalle finalità educative, legate alla diffusione del valore culturale dei beni, ad aspetti riconducibili alla tutela (come il miglioramento delle condizioni di conservazione) senza trascurare le potenzialità economiche della gestione del patrimonio culturale e la sua connessione con il turismo.

Il successivo Testo Unico delle disposizioni in materia di beni culturali e ambientali²⁵⁷ non ha fornito una definizione precisa della funzione di valorizzazione, pur dedicandole un intero capo, nel quale sono elencati gli strumenti e i poteri attraverso cui essa si articolava. La scelta legislativa ha conservato in essere una nozione dai contorni ancora incerti, spesso sovrapposta alla pubblica fruizione e accompagnata da poteri eterogenei, estesi fino a includere l'espropriazione. Accanto ad essa, il precedente decreto legislativo 112 del 1998 aveva individuato una terza funzione, denominata gestione e intesa come «ogni attività diretta, mediante l'organizzazione di risorse umane e materiali, ad

²⁵⁶ D. Lgs. 31 marzo 1998, n. 112, art. 148, co. 1, lett. e

²⁵⁷ D. Lgs. 29 ottobre 1999, n. 490 Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali

assicurare la fruizione dei beni culturali e ambientali, concorrendo al perseguimento delle finalità di tutela e di valorizzazione»²⁵⁸. In questo modo, la garanzia dei livelli minimi di accessibilità ai beni culturali finiva per essere distinta dall'attività di valorizzazione vera e propria, che assumeva quindi, in modo più netto, le caratteristiche della gestione imprenditoriale del bene, volta a raccogliere risorse finanziarie per migliorare lo stato di conservazione e fruibilità del patrimonio.

Economicità ed efficienza sono stati, quindi, individuate come obiettivi fondamentali dell'attività di valorizzazione. Di conseguenza, la dottrina ha attribuito ad essa un contenuto culturale solo indiretto, fondato sull'idea che i musei e gli altri istituti della cultura, una volta valorizzati e messi nelle condizioni di generare maggiori utili e minori spese, avrebbero potuto destinare nuove risorse alla loro missione educativa.

Questa impostazione presenta alcune ricadute logiche, che contribuiscono a spiegare perché la valorizzazione si sia dilatata fino a non poter più essere facilmente inquadrata sul piano giuridico. In primo luogo, la valorizzazione si compone di attività aventi ad oggetto sia il bene culturale (e il valore immateriale di cui esso è portatore) che il contesto in cui esso è collocato. Essa, inoltre, non riguarda solo l'erogazione di prestazioni a favore del pubblico, ma anche la loro organizzazione e gestione attraverso modelli efficienti. In secondo luogo, se la valorizzazione persegue uno scopo educativo solo indiretto, attraverso l'aumento delle risorse a disposizione dei musei e dei luoghi

²⁵⁸ D. Lgs. 31 marzo 1998, n. 112, art. 148, co. 1, lett. d

della cultura, qualsiasi attività può rientrarvi, anche se priva di rilievo culturale, purché idonea a produrre un utile.

Nella sostanziale continuità di questi caratteri, la valorizzazione assume la sua attuale conformazione grazie al Codice dei Beni culturali del 2004, il quale ha conferito una nuova sistemazione alla materia, sostituendosi a tutti i provvedimenti precedenti. Al suo interno, la disciplina della valorizzazione conserva evidenti tracce della sua genesi storica, pur in presenza di numerosi interventi correttivi tesi ad accentuarne la connotazione culturale.

Più nel dettaglio, i poteri espropriativi sono stati traslati nell'ambito della funzione di tutela, la gestione non è più disciplinata come una funzione autonoma, mentre fruizione e valorizzazione sono collocate in una linea di continuità logica, ma separate e assoggettate ciascuna a principi specifici. Queste scelte manifestano l'intento di ridimensionare la valorizzazione sia nelle sue attribuzioni, che nelle finalità²⁵⁹. Gli articoli 1, 6 e 111 del Codice offrono, infatti, definizioni progressivamente più restrittive di questa funzione. Inizialmente, la valorizzazione è affiancata alla tutela tra i compiti della Repubblica²⁶⁰; in un secondo momento, viene indirizzata al miglioramento delle condizioni di fruizione²⁶¹; infine, è descritta come l'insieme di attività volte alla costituzione e organizzazione stabile di risorse, strutture o reti, o la messa a disposizione di competenze tecniche o risorse finanziarie o

²⁵⁹ L. Casini, *Valorizzazione e fruizione dei beni culturali*, cit., pag. 481

²⁶⁰ D.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, art. 1

²⁶¹ D.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, art. 6, co. 1

strumentali, con l'obiettivo di promuovere la fruizione e supportare gli interventi di conservazione²⁶².

Una diversa delimitazione della valorizzazione, questa volta considerata non sul piano delle finalità ma degli effetti giuridici, si riflette nella scelta del legislatore di qualificare l'espropriazione di beni culturali come misura di tutela. La nuova collocazione dei poteri espropriativi risponde all'intento di definire con maggiore chiarezza gli ambiti delle due funzioni, abbandonando il criterio finalistico, che aveva portato a qualificare l'espropriazione come uno strumento di valorizzazione. Ora vengono attribuiti alla tutela tutti i provvedimenti che determinano una «speciale conformazione del regime giuridico»²⁶³ della proprietà culturale, a fronte del quale il titolare sarà portatore di un interesse legittimo oppositivo. Di contro, la valorizzazione viene circoscritta alle sole azioni e provvedimenti che, senza incidere sul regime giuridico della proprietà, promuovono il valore immateriale dei beni culturali, realizzando le aspettative dei terzi che aspirano alla sua fruizione²⁶⁴. È quindi evidente che, sebbene l'espropriazione sia funzionale alla fruizione dei beni, ciò non è sufficiente a qualificarla come misura di valorizzazione, dovendo essa essere ricondotta all'ambito della tutela in virtù del suo effetto di privazione del diritto di proprietà²⁶⁵. Al tempo stesso, essa si configura come una sorta di ponte

²⁶² D.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, art. 111, co. 1

²⁶³ Corte Costituzionale, sent. 94/2003, considerato in diritto 4.1. Sulla riconducibilità dell'espropriazione al novero dei provvedimenti che conformano i diritti di proprietà si veda, in senso critico, W. Gasparri, *Il punto logico di partenza: modelli contrattuali, modelli autoritativi e identità disciplinare nella dogmatica dell'espropriazione per pubblica utilità*, Giuffrè, 2004, pagg. 832-835

²⁶⁴ N. Aicardi, *L'ordinamento amministrativo dei beni culturali*, cit, pagg. 99-103

²⁶⁵ W. Gasparri, *Premesse artt. 95-101*, in M. Cammelli (a cura di), *Il codice dei beni culturali e del paesaggio*, cit., pag. 390

tra le diverse funzioni disciplinate dal Codice, evidenziando l'intreccio di obiettivi e operazioni che ne attraversa la struttura sistematica: i poteri espropriativi afferiscono alla tutela e, come questa, assicurano le condizioni per la fruizione del bene, che a sua volta ne consentono la valorizzazione.

La sequenza descritta dimostra la complementarità tra le funzioni, delineando un quadro in cui la valorizzazione si innesta sulla fruizione del bene, migliorando le modalità di accesso e il contesto esperienziale. Questa sembra essere la prospettiva adottata dal legislatore nella disciplina del rapporto tra valorizzazione e fruizione: l'obiettivo non è tanto aumentare il numero dei visitatori quanto migliorare le condizioni qualitative in cui il patrimonio culturale è reso accessibile. Il Codice fa dunque propria una nozione "qualitativa" della valorizzazione, orientata al contenuto culturale del bene, prima ancora che alle sue potenzialità economiche, che si propone di arricchire il sapere collettivo e, in sinergia con la tutela, concorre «a preservare la memoria della comunità nazionale e del suo territorio e a promuovere lo sviluppo della cultura»²⁶⁶. Tuttavia, l'analisi delle pratiche concrete in cui si realizza la valorizzazione porta a ridimensionare il suo significato educativo: molte di queste, infatti, non sono direttamente finalizzate alla diffusione della cultura, ma si configurano come strumenti per generare risorse economiche da destinare alla gestione del patrimonio.

La dottrina ha colto con precisione il carattere manageriale dell'azione di valorizzazione, osservando che «trattandosi di un servizio pubblico, la valorizzazione va a coincidere con una gestione efficiente, la quale a sua

²⁶⁶ D.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, art. 1, comma 2

volta si inverte con l'imprenditorialità dei pubblici servizi, con l'organizzazione aziendale e con le forme organizzative soggettive adeguate»²⁶⁷. Ovviamente, tali considerazioni rimangono valide anche rispetto alla dimensione più propriamente culturale dell'attività, in quanto l'efficienza e i suoi correlati organizzativi non rappresentano il fine ultimo del servizio, ma costituiscono un elemento imprescindibile per la sua corretta erogazione.

Tuttavia, questa impostazione ha portato a una significativa espansione della sfera di competenza della valorizzazione. Contrariamente alla tutela, tradizionalmente considerata come un'attività improduttiva, la valorizzazione è stata interpretata come lo strumento per assicurare una gestione efficiente del patrimonio culturale. Di conseguenza, vi sono confluite tutte le attività produttive, indipendentemente dalla loro effettiva connessione con il valore culturale e con la trasmissione di tale valore alle future generazioni.

2. Due contrapposte interpretazioni del concetto di valorizzazione

Le difficoltà definitorie che, da sempre, accompagnano la nozione di valorizzazione hanno determinato una significativa incertezza nel delineare i rapporti con la contigua funzione di fruizione, dando origine a due opposti orientamenti dottrinali.

La prima ripropone un'interpretazione già articolata prima dell'introduzione del Codice dei beni culturali, quando la separazione tra valorizzazione e fruizione non aveva ancora avuto luogo. Questa

²⁶⁷ G. Morbidelli, *Introduzione*, in *I musei*, cit., pag. 11

continuità si giustifica con l'idea che il legislatore del Codice abbia regolato le funzioni di valorizzazione e fruizione secondo principi autonomi, ma dal contenuto sostanzialmente analogo, anche se collocati in articoli distinti, rendendo così la distinzione tra le due più apparente che reale²⁶⁸. Secondo questa lettura, «la valorizzazione appare come una funzione amministrativa, relativa alla materia dei beni culturali, il cui fine è l'interesse pubblico alla fruizione degli stessi, ed i cui destinatari sono dati dalla collettività tutta»²⁶⁹. Sotto il profilo delle attività, essa comprende sia la regolazione di condotte private per finalità di interesse pubblico, sia la prestazione di servizi da intendersi erogati, a seconda dei casi, agli utenti come singoli o come categoria o, infine, all'amministrazione stessa, per lo svolgimento delle sue attività.

Le norme del Codice che disciplinano valorizzazione e fruizione mirano entrambe a un obiettivo comune: garantire il godimento pubblico del patrimonio culturale. Condividono, inoltre, lo stesso oggetto, ossia il servizio di offerta al pubblico del bene culturale²⁷⁰, insieme a tutte le prestazioni accessorie che arricchiscono l'esperienza del visitatore. Nel capo dedicato alla valorizzazione, queste prestazioni sono considerate sotto il profilo delle modalità di organizzazione ed erogazione imposte al soggetto gestore. Al contrario, le norme sulla fruizione guardano al servizio culturale nella prospettiva del suo destinatario e individuano i contenuti minimi della prestazione a lui rivolta²⁷¹. La sovrapposizione normativa è il risultato della scelta del legislatore di elevare la fruizione

²⁶⁸ L. Casini, *Valorizzazione e Fruizione dei beni culturali*, cit., pagg. 482-483

²⁶⁹ L. Casini, *La valorizzazione dei beni culturali*, cit., pag. 700

²⁷⁰ Sulla nozione di servizio di offerta al pubblico, vedasi D. Vaiano, *La valorizzazione dei beni culturali*, cit., pagg. 83-93

²⁷¹ G. Scialoja, *I servizi culturali dello Stato (Commento a Corte costituzionale 20 gennaio 2004, n. 26)*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 4/2004, pag. 402

a funzione autonoma, nonostante essa rappresenti, più propriamente, un effetto della valorizzazione del patrimonio culturale²⁷². Ne consegue la creazione di due discipline formalmente distinte, ma sostanzialmente coincidenti, prive di una reale differenza nell'oggetto e nel contenuto²⁷³.

Un diverso filone dottrinale tende, invece, ad attribuire alla funzione di fruizione un contenuto autonomo, distinto dalla valorizzazione e collegato alla tutela e alla gestione. Secondo questa interpretazione, la fruizione rappresenta un fine di interesse pubblico che l'ordinamento persegue, in primo luogo, attraverso la tutela dei beni culturali. Inoltre, nella sistematica del Codice, la fruizione, intesa non come fine, ma come funzione amministrativa, comprende l'insieme di poteri e attività che rendono questo patrimonio accessibile al pubblico, garantendone così la funzione culturale. In questo contesto, la valorizzazione rappresenta un elemento aggiuntivo, che mira a migliorare le condizioni di fruizione, senza tuttavia identificarsi del tutto con essa²⁷⁴. La valorizzazione interviene su un bene già tutelato e reso fruibile, con l'obiettivo di accrescerne la conoscibilità presso il pubblico e di sviluppare nuove opportunità di ricavo per l'amministrazione. La

²⁷² L. Casini, *Valorizzazione e Fruizione*, cit., pag. 483

²⁷³ Una declinazione particolarmente significativa di questa tesi è sviluppata da M. Dugato in *Fruizione e valorizzazione dei beni culturali come servizio pubblico e servizio privato di utilità pubblica* (Aedon, 2/2007), dove l'Autore inquadra il rapporto tra fruizione e valorizzazione nella categoria del servizio pubblico in senso stretto. Il suo ragionamento si fonda sulla distinzione tra la valorizzazione in senso generale, disciplinata dall'art. 6 del Codice, e l'attività di valorizzazione, regolata dall'art. 111. Quest'ultima, secondo Dugato, concerne la regolazione e la gestione dei beni e delle reti culturali, mentre la fruizione si configura come la gestione del servizio pubblico in senso proprio. In questa prospettiva, la fruizione rientra nella valorizzazione intesa come funzione ex art. 6, ma si distingue dall'attività di valorizzazione di cui all'art. 111, che ha invece per oggetto l'organizzazione e il potenziamento delle infrastrutture materiali necessarie all'erogazione del servizio

²⁷⁴ P. Carpentieri, *Art. 101*, In R. Tamiozzo (a cura di) *Il Codice dei Beni culturali e del Paesaggio*, Giuffrè, 2005, pagg. 430-438. Nello stesso volume, vedasi anche, P. Carpentieri, *Artt. 115, 116, 117*, pagg. 507-508

fruizione consiste, quindi, nel garantire le condizioni che permettono il godimento del bene culturale, sia attraverso l'esercizio di poteri regolatori, sia mediante la prestazione di un servizio pubblico di offerta del bene. La valorizzazione, invece, integra e potenzia le opportunità di fruizione, sotto il profilo culturale ed economico.

La fruizione, concepita come garanzia di un livello minimo di accessibilità al bene culturale, è strettamente legata alla tutela, che preserva il bene in uno stato adeguato per il godimento pubblico, e alla gestione, vista come attività neutra e strumentale all'esercizio delle diverse funzioni inerenti al bene culturale²⁷⁵. Questa interpretazione tenta di porre rimedio all'eccessiva dilatazione del concetto di valorizzazione, che, secondo un'opposta ricostruzione, avrebbe finito per accogliere ogni attività diversa dalla conservazione statica del bene. L'obiettivo è quello di restituire alla valorizzazione la sua corretta dimensione di miglioramento della fruizione, pur mantenendo la duplice finalità economica e culturale che ne ha caratterizzato lo sviluppo.

3.Profili organizzativi della valorizzazione del patrimonio culturale: una cartina di tornasole

L'analisi delle opposte letture dottrinali della funzione di valorizzazione mette in luce non solo le persistenti incertezze che avvolgono la sua definizione, ma fa anche emergere alcune linee di tendenza che ne hanno orientato lo sviluppo, finendo per accomunare ricostruzioni apparentemente distanti. Le interpretazioni esaminate

²⁷⁵ In senso contrario, S. Foà, *Forme di gestione (art. 115)*, In Aedon, 1/2004

divergono profondamente sia nella definizione degli obiettivi della valorizzazione, sia nella ricostruzione dei suoi rapporti con le funzioni affini di fruizione, tutela e gestione. Tuttavia, entrambe concordano nel riconoscere alla valorizzazione un duplice significato culturale ed economico. Di conseguenza le attività che le afferiscono si presentano come eterogenee, ciascuna caratterizzata da un diverso grado di connessione con il valore di testimonianza intrinseco al bene culturale. Ciò che le lega è un'impostazione manageriale orientata a migliorare l'esperienza di fruizione, dal punto di vista educativo o commerciale, per accrescere l'attrattività del patrimonio presso il pubblico e garantire così la sostenibilità della sua gestione.

Per poter confermare queste prime conclusioni sulla valorizzazione, appare necessario guardare alla funzione attraverso la lente della struttura organizzativa necessaria ad attuarla. La prospettiva dell'organizzazione funge da cartina di tornasole, capace di rivelare le finalità effettivamente perseguite, spesso celate dietro formulazioni normative di non immediata chiarezza. Del resto, l'emergere di nuovi compiti di cura dell'interesse pubblico ha sempre richiesto un adeguamento degli assetti organizzativi e l'individuazione di uffici deputati alla sua realizzazione. La dottrina ha quindi potuto osservare che l'attività amministrativa rappresenta l'aspetto dinamico dell'organizzazione: in essa giungono a compimento premesse e obiettivi già delineati nel disegno dell'apparato amministrativo che presiede alla loro attuazione²⁷⁶. Simmetricamente, si può anche

²⁷⁶ M. Nigro, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, cit., in particolare pagg. 118-120, G. Berti, *La Pubblica amministrazione come organizzazione*, Cedam, 1968, in particolare, pag. 250, F. Merloni, *Organizzazione amministrativa e garanzie dell'imparzialità*, Dir. pubb., 1/2009, pagg. 61-70. La stessa dottrina ha

affermare che l'organizzazione definisce i fini e le modalità di esercizio dell'attività amministrativa, configurandosi come «la prospettiva statica dell'attività, la 'condensazione' in struttura *ex ante* di un'attività anticipata e prefigurata»²⁷⁷.

Applicando questa prospettiva alla materia dei beni culturali, emerge un elemento significativo: il ritardo nell'istituzione di uffici e strutture amministrative dedicate alla valorizzazione. Due principali ragioni possono spiegare questo fenomeno. Da un lato, la frammentazione delle competenze in materia di valorizzazione, distribuite tra Ministero, regioni, enti locali e altri soggetti pubblici o privati proprietari di beni culturali, ha ostacolato la creazione di un'organizzazione coerente. Dall'altro, il ricorso frequente alla gestione privata della valorizzazione, designata come ambito privilegiato per il coinvolgimento dei privati nella cura del patrimonio culturale²⁷⁸, ha indotto le amministrazioni a non sviluppare un proprio apparato organizzativo per l'esercizio diretto della funzione.

sottolineato come la funzionalizzazione dell'organizzazione amministrativa agli obiettivi di cura dell'interesse pubblico, via via individuati dal legislatore, non escluda l'esistenza di un modello costituzionale di amministrazione. I "compiti dello Stato" trovano infatti espressione diretta nella Costituzione, la quale predetermina i caratteri minimi dell'organizzazione amministrativa preposta al loro perseguimento, ai sensi dell'art. 97 Cost. In tal senso, si veda G. Pastori, *Feliciano Benvenuti e il diritto amministrativo del nuovo secolo*, in Jus, 2-3/2008, pagg. 324-327 e L. R. Perfetti, *Organizzazione amministrativa e sovranità popolare. L'organizzazione pubblica come problema teorico, dogmatico e politico*, in PA Persona e amministrazione, 1/2019, pagg. 36-37

²⁷⁷ In questi termini, M. Monteduro, *L'organizzazione amministrativa*, in PA Persona Amministrazione, 1/2020, pag. 556

²⁷⁸ La necessità di coinvolgere, da una parte, gli enti locali e, dall'altra, i privati nell'amministrazione del patrimonio culturale è stata individuata, in dottrina, come motivazione fondamentale alla base dell'individuazione della funzione di valorizzazione. A tal proposito si veda, fra gli altri, D. Vaiano, *La valorizzazione dei beni culturali*, cit., 2011

Negli ultimi anni, tuttavia, questo ritardo è stato sostanzialmente colmato e oggi la valorizzazione è pienamente integrata nei sistemi organizzativi di tutte le amministrazioni coinvolte. A livello regionale e locale, la competenza in materia è stata attribuita agli uffici responsabili per il turismo, lo sviluppo territoriale, il commercio, o, più raramente, per le politiche giovanili e lo sport. La scelta organizzative hanno chiaramente sottolineato il rilievo economico della valorizzazione, concepita come volano per il *marketing* del territorio e l'attrazione di visitatori²⁷⁹.

A livello statale, invece, si è avuta un'evoluzione diversa²⁸⁰. Fin dalla sua istituzione il Ministero dei beni culturali e ambientali, oggi Ministero della Cultura, ha cumulato compiti di tutela e conservazione, ma la sua organizzazione è sempre stata fortemente orientata alla prima funzione, mentre la valorizzazione ha rivestito un ruolo marginale almeno fino al 2009, anno in cui venne istituita la prima direzione specificamente preposta a tale compito²⁸¹. Nel disegno originario, tracciato dal d.P.R. 75 del 1975, il Ministero si articolava in quattro uffici dirigenziali di livello generale (Ufficio centrale per i beni ambientali, architettonici, archeologici, artistici e storici; Ufficio

²⁷⁹ F. Caporale, op. cit., pagg. 164-167

²⁸⁰ S. Foà, *Beni culturali e turismo in una prospettiva integrata*, in *Il diritto dell'economia*, 2/1998, pag. 283 ss., sottolinea come, all'interno dell'organizzazione ministeriale, l'identificazione fra patrimonio culturale e turismo sia sempre stata precaria

²⁸¹ D.P.R. 1/07/2009, 233 art. 1 (che ha riformato il precedente D.P.R. 26/11/2007 n. 91, art. 3). Sulle precedenti riforme che hanno interessato l'organizzazione ministeriale, si veda M. Cammelli, *Il nuovo ministero: questioni risolte e problemi aperti*, in *Aedon*, 1/1999, e dello stesso Autore *La riorganizzazione del ministero per i Beni e le Attività culturali (d.lg. 8 gennaio. 2004, n. 3)*, in *Aedon*, 3/2003; *Ossimori istituzionali: l'instabile immobilità della organizzazione ministeriale*, *Aedon*, 3/2006; *"Nodi" e sistema dei beni culturali: soluzioni in cerca di autore*, in *Aedon*, 1/2007; *Pubblico e privato nei beni culturali: condizioni di partenza e punti di arrivo*, in *Aedon*, 2/2007

centrale per i beni archivistici; Ufficio centrale per i beni librari e gli istituti culturali; Direzione generale per gli affari generali amministrativi e del personale) coadiuvati dal Consiglio Superiore per i Beni culturali con competenze consultive e programmatiche e affiancati da altrettanti istituti centrali, dotati di autonomia amministrativa e contabile per l'esercizio di specifici compiti specialistici di tutela e catalogazione. A livello periferico, invece, l'amministrazione ministeriale era articolata in 64 soprintendenze incaricate di governare il territorio stesso per tutti gli aspetti relativi ai beni culturali e all'ambiente. In assenza di una struttura specifica per lo svolgimento delle attività di valorizzazione, queste venivano ripartite fra i vari uffici e istituti per i beni di propria competenza ed esercitate a livello territoriale dalle soprintendenze.

Come accennato, solo nel 2009 fu istituita la direzione generale per la valorizzazione del patrimonio culturale, le cui competenze, a causa del carattere ampio e indeterminato, finirono ben presto per invadere la sfera degli altri uffici, determinando una scarsa efficienza di funzionamento. Negli anni, peraltro, il problema non ha fatto che aggravarsi, per l'emersione di nuove linee di comando e il consolidarsi di una «scena affollata» da molteplici uffici centrali²⁸².

Il panorama è cambiato con la riforma del 2014, che ha introdotto una riorganizzazione organica della struttura centrale e periferica del Ministero e del sistema museale, finalizzata a ridurre lo squilibrio organizzativo fra tutela e valorizzazione attraverso l'individuazione di specifici uffici competenti in quest'ultima materia. A livello centrale, le competenze in tema di valorizzazione sono state suddivise tra la

²⁸² C. Barbati, *L'amministrazione periferica del Mibac, nella riforma del 2009*, Aedon, 3/2009 parla, appunto, di una «scena affollata, che vede la presenza di numerosi uffici centrali, i quali "doppiano", in molti casi, gli interventi delle direzioni regionali»

Direzione Generale Educazione e ricerca e la Direzione Generale Musei²⁸³. La prima struttura ha essenzialmente la funzione di mettere in comunicazione i settori dei beni culturali della scuola dell'università e della formazione. Suo compito fondamentale è promuovere la conoscenza del patrimonio culturale²⁸⁴: attraverso il Piano nazionale per l'educazione, essa coordina i servizi educativi presenti nei musei e sul territorio, riconducendo la progettualità locale entro una cornice nazionale in modo che la singola iniziativa possa essere parte di un sistema più ampio alla cui costruzione contribuisca in modo coerente. Essa, inoltre, promuove le iniziative di formazione interne ed esterne al Ministero e cura le procedure volte a individuare i professionisti in grado di effettuare interventi sui beni culturali, infine coordina l'attività dei quattro istituti centrali attualmente attivi (Opificio delle pietre dure, Istituto centrale del restauro, Istituto centrale per la patologia degli archivi e del libro e Istituto centrale per la grafica).

La direzione generale musei, invece, si occupa di valorizzazione nella misura in cui questa funzione si realizza nella gestione quotidiana e nello sviluppo dei luoghi e degli istituti della cultura di proprietà statale. Essa cura le collezioni dei musei statali con riguardo alle politiche di

²⁸³ d.P.C.M. n. 171/2014 a cui sono seguiti ulteriori interventi di "manutenzione" (d.P.C.M. 169/2019)

Su tale intervento, si vedano, L. Casini, *Ereditare il futuro, Dilemmi sul patrimonio culturale*, Il Mulino, 2016, pag. 157 ss.; G. Sciullo, *La riforma dell'amministrazione periferica*, in *Aedon*, 1/2015; G. Pastori, *La riforma dell'amministrazione centrale del Mibact tra continuità e discontinuità*, in *Aedon*, 1/2015; G. Sciullo, *Direzione generale "unica" e soprintendenze "uniche"*, in *Aedon*, 1/2016; L. Casini, *La riforma del Mibact tra mito e realtà*, in *Aedon*, 3/2016; L. Casini, *Una «Revolution in Government»? La riforma amministrativa del patrimonio culturale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2/2018, pag. 693 ss.; L. Casini, *La riorganizzazione del Mibact: dal "lego" istituzionale alla manutenzione amministrativa*, in *Aedon*, 3/2019

²⁸⁴ Sul tema, in generale, si veda, C. Barbati, *Patrimonio culturale, ricerca e formazione superiore: rapporti da costruire*, in *Aedon*, 3/2019

acquisizione, prestito, catalogazione, fruizione e valorizzazione. Esercita, inoltre, attività di vigilanza sui musei dotati di autonomia speciale nei confronti del Ministero (coadiuvata dalla direzione generale bilancio per i profili contabili della loro attività) e provvede all'assegnazione del personale e delle dotazioni strumentali a questi istituti d'intesa con la direzione organizzazione e con quella bilancio.

Sul piano periferico, è stato confermato il livello regionale come dimensione ottimale per la cura del patrimonio culturale, attraverso un modello organizzativo che affida, da un lato, alle Soprintendenze uniche la responsabilità della tutela e valorizzazione dei beni culturali immobili e, dall'altro, alle Direzioni regionali Musei (precedentemente denominate Poli museali regionali) il compito di valorizzare gli istituti e i luoghi della cultura statali. Queste ultime, in quanto organi dirigenziali non generali del Ministero, incardinati all'interno della Direzione generale Musei, si configurano come veri e propri "snodi" delle politiche di conservazione, accessibilità e valorizzazione dei musei e degli altri luoghi della cultura, un tempo ricomprese tra i compiti delle Soprintendenze in relazione alla tutela dei beni distribuiti sul territorio. In altre parole, mentre in passato l'amministrazione dei luoghi destinati alla fruizione pubblica si inseriva nella più ampia attività di tutela del patrimonio culturale e paesaggistico, oggi le direzioni regionali costituiscono il centro deputato a individuare le esigenze gestionali, destinate poi a tradursi nell'organizzazione dei servizi, da realizzare singolarmente nei singoli istituti o, preferibilmente, in forma integrata tra più musei.

La rinnovata attenzione al tema della valorizzazione ha portato a un incremento dell'attrattività e della capacità divulgativa dei musei e degli

istituti culturali statali, lasciando però in secondo piano la valorizzazione dei beni immobili situati al di fuori dei musei e non ancora destinati alla fruizione pubblica, che avrebbero richiesto con maggiore urgenza interventi in tal senso²⁸⁵. In questo ambito, la competenza per la valorizzazione è stata attribuita alle Soprintendenze, in collaborazione con la Direzione Generale Educazione e Ricerca. Tuttavia, la struttura organizzativa e l'organico dei relativi uffici rimangono fortemente sbilanciate a favore della tutela, risultando quindi inadeguati a svolgere in modo efficace i nuovi compiti in materia di valorizzazione.

Nel disegno della riforma, l'ambito organizzativo della valorizzazione sembra sovrapporsi a quello del servizio museale per identificare la struttura amministrativa preposta ad assicurarne l'erogazione in condizioni di massima attrattività per il pubblico e quindi efficienza ed economicità per l'amministrazione. Un'identificazione, quella fra valorizzazione e musei, accentuata con l'emanazione del decreto legge n. 105 del 10 agosto 2023, che ha introdotto un nuovo modello organizzativo ministeriale basato non più sulle direzioni generali ma sui dipartimenti²⁸⁶.

Il provvedimento ha accentuato la separazione tra tutela e valorizzazione, assegnando le rispettive competenze a due dipartimenti distinti. Il Dipartimento per la Valorizzazione è stato articolato in uffici dirigenziali generali, tra cui la Direzione Generale Musei e quattordici

²⁸⁵ F. Caporale, op. cit., pag. 173

²⁸⁶ Le numerose incongruenze del nuovo assetto organizzativo del Ministero della Cultura sono analizzate da L. Casini, *Cultura e pubbliche amministrazioni nel "decreto giustizia": tra riorganizzazioni e spoils system*, in Aedon, 2023, n. 2 e L. Casini, *Le metamorfosi del ministero della Cultura e le incongruenze dell'organizzazione amministrativa*, in Aedon 2024, n. 1

fra musei e parchi archeologici dotati di autonomia speciale. Al Dipartimento per la Tutela del Patrimonio Culturale sono state invece assegnate, oltre alla Soprintendenza Speciale PNRR e a quella di Roma, due ulteriori Direzioni Generali: la DG Archeologia, Belle Arti e Paesaggio e la DG Archivi.

Il nuovo assetto organizzativo del Ministero riflette una chiara opzione a favore della specializzazione funzionale, orientata a distinguere in modo netto competenze e obiettivi dei vari apparati. Tuttavia, la rigida ripartizione degli uffici fra tutela e valorizzazione appare, in alcuni aspetti, forzata e artificiosa. Da un lato, le Soprintendenze, pur appartenendo al Dipartimento per la Tutela, continuano a svolgere attività di valorizzazione, in particolare con riferimento ai beni di proprietà privata; dall'altro, i musei e gli istituti autonomi, sebbene afferiscano al Dipartimento per la Valorizzazione, rimangono principalmente luoghi dedicati alla tutela, alla conservazione e alla ricerca, accanto alla loro funzione di promozione della conoscenza e di sviluppo culturale. Infine, desta perplessità la scelta di separare, sul piano organizzativo, i musei dagli archivi e le biblioteche, assegnando questi ultimi al Dipartimento della Tutela, senza considerare il loro ruolo nella fruizione e nella promozione della cultura²⁸⁷.

La logica sottesa al più recente tentativo di dare una sistemazione organizzativa stabile al Ministero Cultura si lascia comprendere, con maggiore chiarezza, se si guarda alla valorizzazione attraverso la lente economico-manageriale, fatta propria anche dal legislatore. In questa prospettiva, la funzione viene concepita come strumento per

²⁸⁷ Nel dettaglio i profili organizzativi del “nuovo” Ministero della Cultura sono disciplinati nel D.P.C.M. 15/03/2024, n. 57, recante “Regolamento di organizzazione del Ministero della cultura”

incrementare l'efficienza gestionale del patrimonio culturale e, soprattutto, per ampliare i flussi di pubblico e di visitatori. Ne consegue che il suo campo d'elezione siano i musei e gli istituti a essi assimilati, dove l'introduzione di servizi aggiuntivi e l'adozione di strategie promozionali possono tradursi più facilmente in un ritorno economico misurabile. Di contro, biblioteche, archivi e soprintendenze, pur svolgendo attività di valorizzazione in chiave culturale, non si prestano con la stessa immediatezza a logiche di tipo imprenditoriale. Da qui la scelta di ricondurli nell'alveo della tutela, funzione ritenuta preminente e maggiormente coerente con la loro vocazione istituzionale. Si delinea così un modello che, pur presentandosi formalmente come fondato su una corrispondenza biunivoca tra apparati amministrativi e funzioni ad essi assegnate, riflette, in misura ben più significativa, la natura oggettiva dei beni e il diverso potenziale economico che a ciascuno di essi viene attribuito²⁸⁸.

4. Moduli organizzativi privatistici e partenariati istituzionali per la valorizzazione del patrimonio culturale

Le difficoltà incontrate non devono essere interpretate come una rinuncia alla funzione di valorizzazione, bensì come il riflesso di una precisa opzione politico-amministrativa, che porta a delegarne l'esercizio a soggetti autonomi ed esterni all'apparato istituzionale dell'amministrazione. Questa scelta ha comportato un ricorso frequente a partenariati istituzionali, i quali, a loro volta, hanno ridotto l'urgenza

²⁸⁸ F. Caporale, op. cit., pag. 173

di sviluppare una struttura amministrativa interna capace di gestire efficacemente i compiti di valorizzazione.

Gli enti istituiti per l'esercizio delle attività di valorizzazione si presentano come una realtà estremamente eterogenea: alcuni sono impiegati direttamente nella gestione dei beni culturali, altri offrono servizi destinati al pubblico, mentre altri ancora svolgono attività strumentali a supporto dell'amministrazione. A ciò si aggiunge l'adozione di soluzioni di partenariato istituzionale, non solo per scopi di collaborazione operativa fra amministrazioni e privati, ma anche come strumento di programmazione strategica delle politiche di valorizzazione

Le attività poste in essere da tali enti si differenziano sotto molteplici aspetti, che ne evidenziano l'eterogeneità: l'oggetto, che può consistere tanto nella gestione diretta dei beni quanto nella programmazione e nell'erogazione dei servizi; i destinatari, talora identificabili nel pubblico dei visitatori, talora nella stessa amministrazione; le finalità, che oscillano tra modelli orientati al profitto e configurazioni di natura non lucrativa; nonché l'organizzazione interna, spesso lontana da schemi imprenditoriali. Le differenze più rilevanti emergono tuttavia con riguardo al perimetro soggettivo dei partenariati: essi possono restare circoscritti alle sole amministrazioni titolari delle funzioni di valorizzazione, oppure estendersi fino a ricomprendere soggetti ulteriori, pubblici o privati. Nel primo caso, il partenariato si configura essenzialmente come strumento di attuazione del principio del buon andamento, volto a garantire efficienza e razionalizzazione amministrativa; nel secondo, esso assume anche la funzione di dare concreta espressione al principio di sussidiarietà, nelle sue declinazioni

sia verticale sia orizzontale. Solo quando sono coinvolti attori privati, però, si realizza una vera e propria esternalizzazione della funzione di valorizzazione, mentre la collaborazione tra sole amministrazioni pubbliche appare piuttosto come una modalità di esercizio congiunto delle medesime attività

Guardando più da vicino le forme giuridiche assunte dai partenariati istituzionali, emerge come, dopo una fase iniziale segnata dal ricorso al modello societario, le amministrazioni abbiano progressivamente privilegiato lo schema della fondazione. I motivi di questa preferenza sono molteplici. In primo luogo, la vocazione delle fondazioni a perseguire finalità di interesse generale, la mancanza di scopo di lucro e la centralità dell'elemento patrimoniale rendono tale modello particolarmente idoneo all'esercizio delle funzioni di valorizzazione²⁸⁹. Le fondazioni, infatti, sembrano capaci di canalizzare la partecipazione di privati desiderosi di contribuire all'amministrazione del patrimonio storico e artistico, per scopi solidaristici e culturali, senza aspettative di un ritorno economico immediato. Per questo motivo, il modello della fondazione è stato frequentemente adottato per coinvolgere i privati nella gestione dei beni culturali e nella programmazione degli interventi di valorizzazione, ambiti caratterizzati dalla presenza di un interesse pubblico e dall'assenza di fini lucrativi²⁹⁰.

Il ricorso alle fondazioni di valorizzazione è stato ulteriormente incentivato dalla previsione di limiti legislativi alla possibilità per le

²⁸⁹ F. Caporale, op. cit., pag. 186

²⁹⁰ E. Bruti Liberati, *Il ministero fuori dal ministero (art. 10 del d.lg. 368/1998)*, in Aedon, 1/1999. Le problematiche del ricorso allo strumento fondazionale (in particolare per la gestione dei musei) sono sottolineate da G. Franchi Scarselli, *Sul disegno di gestire i servizi culturali tramite associazioni e fondazioni*, in Aedon, 3/2000 e, sempre dello stesso Autore, *La gestione dei servizi culturali tramite fondazione*, in Aedon, 1/2002

amministrazioni pubbliche di costruire società e conservare partecipazioni al loro interno²⁹¹. Contestualmente, la proliferazione del modello fondazionale è stata accompagnata da un rafforzamento dei suoi tratti pubblicistici, con un corrispondente ampliamento dei poteri di indirizzo e controllo in capo all'amministrazione che ha istituito l'ente²⁹². Questo sviluppo, tuttavia, si è realizzato a scapito dell'autonomia gestionale delle fondazioni, generando, come vedremo, notevoli difficoltà nel coinvolgimento dei privati.

5. Gli strumenti per la valorizzazione: criteri di classificazione

Dopo aver analizzato le modalità in cui la funzione di valorizzazione è stata assorbita nelle strutture organizzative dell'amministrazione pubblica, per comprenderne il contenuto attuale è necessario compiere un passo ulteriore e considerare gli strumenti predisposti per la sua concreta attuazione. Se in passato erano proprio questi strumenti a mancare, oggi la loro disciplina appare articolata e complessa²⁹³. Accanto al nucleo originario, costituito dalle concessioni dei servizi aggiuntivi introdotte dalla legge Ronchey e dalla normativa fiscale sul

²⁹¹ Ciò si è avuto con l'introduzione del T.U. delle società partecipate (D. Lgs. 175/2016). A tal proposito, vedasi. M. Renna, *Scelta e motivazione dell'uso o della dismissione delle società a partecipazione pubblica e relative procedure*, in G. Presti, M. Renna, *Le imprese a partecipazione pubblica*, Giuffrè, 2018, pagg. 25 ss; M. Sciascia, *Delimitazione legislativa alla partecipazione pubblica in società di capitali*, in *Amministrativ@mente*, 2/2022, pagg. 200 ss.

²⁹² In tal senso si esprimono, G. Morbidelli, *Le fondazioni per la gestione dei beni culturali*, in AA. VV., *Fondazioni e attività amministrativa*, Giappichelli, 2006, in particolare pagg. 91 ss.

²⁹³ M. Cammelli, *Decentramento e "outsourcing" nel settore della cultura: il doppio impasse*, in *Dir. pubb.*, 1/2002, pag. 280

mecenatismo²⁹⁴, si sono aggiunte numerose innovazioni successivamente confluite nel Codice dei beni culturali. Dopo la sua adozione, una serie di interventi normativi ha ulteriormente ampliato le possibilità di collaborazione tra soggetti pubblici e privati, sia all'interno che all'esterno del Codice. Per effetto di questo sviluppo alluvionale, la disciplina degli strumenti di valorizzazione si presenta oggi dispersa in una pluralità di fonti, diverse per oggetto e finalità. Parallelamente, la prassi applicativa ha mostrato una tendenza a reinterpretare e implementare istituti originariamente finalizzati alla tutela o alla fruizione, come i prestiti e i permessi di riproduzione, adattandoli agli obiettivi della valorizzazione.

La proliferazione degli strumenti di valorizzazione mette in evidenza tre aspetti fondamentali del processo di definizione di questa funzione. In primo luogo, emerge con chiarezza il carattere strumentale e indiretto di tutte le definizioni di valorizzazione: piuttosto che descriverne, in modo puntuale, il contenuto e le finalità, il legislatore si è preoccupato di disciplinarne le modalità operative e, in particolare, gli atti amministrativi necessari ad esternalizzarne la gestione. In questa prospettiva, il rilievo giuridico della valorizzazione si manifesta essenzialmente quando diventa necessario regolare i rapporti di collaborazione tra amministrazioni e soggetti privati o tra diverse amministrazioni pubbliche, soprattutto nell'ambito dei partenariati contrattuali, che costituiscono il principale strumento per tradurre in pratica la funzione.

²⁹⁴ Su questa si vedano C. Bodo, *L'intervento privato nel settore dell'arte e della cultura in Italia*, in G. Clemente di San Luca (a cura di), *Tutela, promozione e libertà dell'arte in Italia e negli Stati Uniti, Atti del Seminario internazionale (Napoli, 20-21 gennaio 1989)*, Giuffrè, 1990 e L. Zanetti, *Gli strumenti di sostegno alla cultura tra pubblico e privato: il nuovo assetto delle agevolazioni fiscali al mecenatismo culturale*, in Aedon, 2/2001

L'attenzione nei confronti dei rapporti di affidamento della valorizzazione a soggetti terzi ha, inoltre, impedito o, quantomeno, scoraggiato il legislatore dal pensarne i contenuti come veri e propri servizi pubblici in senso oggettivo, ossia come prestazioni volte a soddisfare una pretesa degli utenti e pertanto sottoposte a corrispondenti requisiti di qualità e accessibilità. Al contrario, la valorizzazione è stata inquadrata principalmente in chiave soggettiva, come servizio reso attraverso rapporti concessori con operatori privati. Questa considerazione riflette una concezione tradizionale secondo la quale la valorizzazione gestita direttamente dall'amministrazione è un'attività residuale, le cui modalità di erogazione sono disciplinate da regolamenti interni.

Infine, analizzando il momento in cui gli strumenti di valorizzazione sono implementati e la funzione che assolvono, si nota come il legislatore abbia dedicato scarsa attenzione alla fase della programmazione, concentrandosi, invece, su quella dell'attuazione. Alla programmazione appartengono i partenariati istituzionali e contrattuali disciplinati dall'art. 112 del Codice, strumenti normativamente poco sviluppati, ma cruciali per garantire il pluralismo culturale degli interventi di valorizzazione e la loro aderenza ai bisogni del pubblico. Nella fase di attuazione si collocano, invece, gli strumenti destinati sia alla gestione dei beni e dei servizi, sia alla raccolta di finanziamenti, che costituiscono il nucleo quantitativamente più rilevante della disciplina della valorizzazione. A tale ambito sono stati ricondotti anche istituti inizialmente concepiti per finalità legate alla fruizione o alla tutela nell'ambito degli istituti culturali. Tra questi rientrano le concessioni di servizi al pubblico, gli affidamenti in gestione, le concessioni d'uso dei

beni culturali, gli accordi di valorizzazione, le sponsorizzazioni, i prestiti per l'organizzazione di mostre e i permessi di riproduzione del patrimonio culturale.

Già da questa elencazione (non esaustiva) si profila un panorama estremamente affollato, composto da istituti diversi per oggetto, finalità e natura consensuale o autoritativa dell'attività amministrativa richiesta. Dunque, per sviluppare una trattazione organica, risulta necessario adottare un criterio di metodo, che consenta di stabilire un ordine di trattazione. Una soluzione può essere individuata guardando al profilo della finalità perseguita e distinguendo tra strumenti orientati direttamente alla produzione di un servizio o alla gestione complessiva del bene e strumenti finalizzati, invece, a ulteriori iniziative di promozione del suo valore economico e culturale.

Questa bipartizione, priva di un fondamento dogmatico, ma utile a fini espositivi, si basa sull'osservazione che la cooperazione fra pubblico e privato può realizzare due diversi obiettivi: da un lato, mira a esternalizzare compiti di valorizzazione che, altrimenti, l'amministrazione dovrebbe gestire con proprie risorse; dall'altro, consente di perseguire finalità ulteriori che, in assenza di un interesse del privato, l'amministrazione non si proporrebbe. Così, concedere a terzi la gestione di servizi di biglietteria o l'accoglienza, che gli istituti culturali sono obbligati a fornire, è attività funzionalmente diversa dal consentire l'utilizzo di una riproduzione, prestare un bene museale o incentivare il mecenatismo. Se nel primo caso, la concessione rappresenta, in effetti, solamente un metodo per l'erogazione di una prestazione che è il vero obiettivo dell'attività amministrativa, negli altri esempi, la cooperazione con i privati costituisce per l'amministrazione

un fine autonomo, in quanto consente di mobilitare risorse o diffondere la conoscenza del patrimonio culturale.

6. Gli strumenti di valorizzazione: il partenariato contrattuale

La cooperazione fra amministrazione e privati nel settore della valorizzazione trova nel partenariato contrattuale il principale canale di realizzazione, nel quale confluiscono tutte le forme collaborative tra amministrazioni pubbliche e imprese private, finalizzate a garantire il finanziamento, la costruzione, il miglioramento e la gestione di un'infrastruttura o la fornitura di un servizio.

I partenariati contrattuali sono definiti da alcuni caratteri essenziali del rapporto fra le parti²⁹⁵. In primo luogo, il partenariato dà luogo a un rapporto giuridico di durata parametrata all'entità degli investimenti richiesti e al tempo necessario al loro recupero, nell'ambito del quale il privato partecipa attivamente a tutte le fasi del progetto²⁹⁶. Dal punto di vista economico, i costi dell'intervento gravano principalmente sul settore privato, che si impegna a finanziare e realizzare il progetto, eventualmente con il supporto di contributi pubblici, in cambio di un corrispettivo economico (eventualmente combinato o sostituito dal diritto di sfruttamento economico del bene o servizio realizzato). Il settore pubblico, invece, si assume il compito di definire gli obiettivi di interesse generale, stabilire i requisiti di qualità del servizio e la politica dei prezzi, oltre a verificare il raggiungimento dei risultati concordati.

²⁹⁵ M. P. Chiti, *Partenariato pubblico-privato*, in M. Clarich, G. Fonderico (a cura di), *Dizionario di diritto amministrativo*, Il Sole 24 Ore, 2007, pagg. 495-496

²⁹⁶ V. Bonfanti, *Il partenariato pubblico privato alla luce del nuovo codice dei contratti pubblici*, in *Amministrazione in Cammino*, 2016, pag. 2

Infine, i rischi, che normalmente graverebbero interamente sulla parte pubblica, sono trasferiti, in tutto o in parte, al privato²⁹⁷.

In ambito culturale, l'oggetto dei partenariati contrattuali può riguardare la gestione del patrimonio, l'offerta di servizi per il pubblico, nonché l'uso esclusivo di un singolo bene. Gli obiettivi possono consistere contestualmente o alternativamente nel migliorare l'esperienza di visita, incrementare il numero di visitatori, facilitare ed ampliare la trasmissione della cultura attraverso la fruizione del patrimonio storico e artistico o accrescere l'utile derivante dalla gestione del bene culturale. La finalità di valorizzazione può realizzarsi attraverso lo svolgimento di attività e la prestazione di servizi che possono assumere qualificazioni giuridiche differenti: in particolare, i servizi erogati in regime di partenariato possono consistere in attività economiche strumentali (come i servizi di pulizia e sicurezza degli istituti della cultura) in attività economiche attinenti all'ospitalità e alla valorizzazione economica del patrimonio (come i servizi di ristorazione, caffetteria e *bookshop*) o in attività educative e di promozione della cultura in senso stretto. Sul piano giuridico, queste possono poi tradursi in servizi pubblici, attività economiche svolte in regime di concorrenza o servizi strumentali al corretto funzionamento dell'amministrazione pubblica²⁹⁸.

I modelli di partenariato possono assumere diverse configurazioni giuridiche, come accordi amministrativi, appalti o concessioni di beni e

²⁹⁷ Sul tema, G. F. Cartei, *Il rischio operativo e i suoi confini*, in *Diritto dell'economia*, 2/2024

²⁹⁸ F. Caporale, *op.cit.*, pagg. 194-197

servizi²⁹⁹. La specifica veste adottata influenza l'estensione dei poteri riservati all'amministrazione pubblica, i quali, tuttavia, non trovano una disciplina completa nel Codice dei beni culturali. Pertanto, essi devono essere individuati attraverso un'interpretazione sistematica dei principi che regolano i beni culturali e delle norme applicabili alle diverse forme di collaborazione tra pubblico e privato. Ciò comporta un ampio margine di autonomia contrattuale per l'amministrazione, i cui limiti, come vedremo, dovranno essere definiti caso per caso, tenendo conto delle finalità economiche e culturali perseguite.

La flessibilità dei modelli di partenariato riveste un ruolo cruciale nella realizzazione del principio di buon andamento nel settore culturale, permettendo all'amministrazione di superare la rigidità di schemi contrattuali predefiniti e modulare i rapporti con i privati in funzione di strategie di valorizzazione condivise. Ciò comporta una significativa responsabilizzazione dell'amministrazione, che, pur vincolata al perseguimento dell'interesse pubblico, deve individuare modalità di intervento rispondenti alle istanze del partner privato, per cogliere i benefici del suo intervento. La valorizzazione del patrimonio culturale deve essere configurata in modo da risultare attrattiva per il privato, stimolando la sua partecipazione attraverso l'assunzione di costi e rischi operativi. Questo equilibrio è reso possibile dalla capacità del partenariato di adattarsi alle peculiarità dei soggetti privati coinvolti e

²⁹⁹ R. Dipace, *I contratti alternativi all'appalto per la realizzazione di opere pubbliche*, in Giustamm, 10/2008, sottolinea che «il partenariato pubblico privato consiste non una mera operazione economica ma una vera e propria nuova categoria negoziale alternativa all'appalto per la realizzazione di opere pubbliche»

degli obiettivi di interesse pubblico perseguiti, garantendo una regolazione efficace e rispondente alle rispettive necessità³⁰⁰.

L'amministrazione gode di un ampio margine di autonomia nel definire regole, oggetto e finalità del rapporto con il privato, adattandoli alle esigenze dell'interesse pubblico, senza vincoli imposti da schemi contrattuali rigidi. Tuttavia, tale flessibilità trova un limite invalicabile nel rispetto delle caratteristiche essenziali dei beni culturali, che devono essere preservati nella loro integrità materiale e simbolica e mantenuti accessibili al pubblico. Questi principi fondanti sono sanciti nelle uniche due disposizioni del Codice dei beni culturali dedicate ai poteri dell'amministrazione nei rapporti con i privati: l'art. 114, che impone il rispetto di livelli minimi di qualità nelle attività di valorizzazione, garantendo fruizione pubblica e apertura dei beni, e l'art. 116, ai sensi del quale l'amministrazione esercita i poteri di tutela anche sui beni dati in gestione a privati.

Le norme richiamate fanno riferimento a poteri di controllo dell'amministrazione sul privato, riconducibili, nel primo caso, alla funzione di valorizzazione e, nel secondo, alla tutela. Si tratta, a ben vedere, di due forme di controllo molto diverse fra loro. Infatti, la tutela si realizza mediante provvedimenti autoritativi che impongono all'affidatario del bene obblighi di fare o non fare e ha come unico parametro il divieto di distruggere, deteriorare o adibire il bene a usi non

³⁰⁰ Caratteri validi, in generale, per l'attività consensuale dell'amministrazione. Cfr. C. Franchini, *I contratti della pubblica amministrazione tra diritto pubblico e diritto privato*, in C. Franchini (a cura di), *I contratti con la pubblica amministrazione*, Giappichelli, 2007, in particolare pag. 54 e F. Saitta, *Strutture e strumenti privatistici dell'azione amministrativa*, in *Dir. amm.*, 4/2016, in particolare pag. 568-571. In Questo senso si veda anche F. Caporale, op. cit., pag. 197, che richiama l'insegnamento di Giannini in tema di concessioni (M. S. Giannini, *I beni pubblici*, cit., pagg. 113 ss.)

compatibili con il suo carattere storico e artistico. L'amministrazione ha il dovere di intervenire, con strumenti autoritativi, per prevenire o far cessare eventuali violazioni, in presenza delle quali l'attività del privato non dà luogo ad alcuna forma di valorizzazione del patrimonio culturale, ma solamente a una lesione del suo valore storico e artistico³⁰¹. Diversamente, i poteri di controllo riguardanti l'effettiva valorizzazione del bene culturale dovranno essere parametrati sugli obiettivi stabiliti in sede di accordo.

Mentre la tutela è garantita dal sistema dei controlli stabilito, in via generale, dal Codice, per la valorizzazione è fondamentale l'individuazione, all'interno del contratto, dei contenuti e degli standard qualitativi dell'attività richiesta al privato. Per un controllo efficace sull'operato del privato, è necessario che l'amministrazione stabilisca, in fase progettuale, i contenuti e la misura dell'interesse pubblico che la relazione di partenariato dovrà soddisfare. Il momento della progettazione dell'intervento sul bene culturale appare determinante per evitare che la collaborazione con il privato si traduca, da parte dell'amministrazione, in una rinuncia alle sue competenze in questo ambito.

In base alle decisioni compiute in questo momento, il contratto potrà poi stabilire gli obblighi specifici a carico del privato e i termini dell'equilibrio economico della prestazione (inteso come l'insieme degli elementi che determinano il risultato economico della collaborazione: i servizi da offrire, il prezzo a carico dei fruitori, la durata del rapporto, gli investimenti necessari e l'eventuale contributo pubblico). Più dettagliati saranno questi contenuti, maggiori saranno i poteri di

³⁰¹ G. Biasutti, *Il servizio pubblico culturale*, cit., pagg. 35-40

controllo dell'amministrazione. Al contrario, se le clausole del rapporto risultano vaghe, l'amministrazione avrà più difficoltà a richiederne l'adempimento. Vi è tuttavia anche un rischio di segno contrario: se infatti il progetto di valorizzazione, trasfuso nella regolazione del rapporto, si rivela eccessivamente stringente, sarà limitata l'autonomia organizzativa del partner privato, che assume il rischio economico dell'operazione³⁰².

7. Il modello generale: la concessione di attività di valorizzazione (art. 115)

Il modello di riferimento per tutte le forme di partenariato nel settore dei beni culturali è rappresentato dalla concessione di attività di valorizzazione disciplinata dall'art. 115 del Codice dei beni culturali. Sebbene originariamente concepita come uno strumento specifico per promuovere la valorizzazione del patrimonio culturale, l'istituto ha progressivamente assunto una funzione di regolazione generale ed integrativa applicabile a tutti gli accordi di partenariato conclusi dall'amministrazione nel settore del patrimonio culturale. La concessione di attività di valorizzazione costituisce, in sostanza, la cornice normativa entro la quale si collocano tutti i modelli contrattuali di cooperazione fra pubblico e privato per la valorizzazione dei beni culturali: questo ruolo non solo emerge da un'interpretazione sistematica della normativa di settore, ma è anche esplicitamente

³⁰² F. Caporale, op.cit., pagg. 200-201. Sulla disciplina della fase di progettazione nei contratti pubblici aventi ad oggetto il patrimonio culturale e i relativi profili di specialità, vedasi anche S. Antoniazzi, *Contratti pubblici e beni culturali: specialità della disciplina e obiettivi di tutela, di conservazione e valorizzazione*, GiustAmm.it, 7/2019, in particolare pagg. 14-18

richiamato nel Codice del terzo settore, che disciplina il partenariato speciale, rivolto alla cura del patrimonio culturale, «in attuazione» dell'art. 115 del Codice dei beni culturali³⁰³.

La norma è applicabile a prescindere dalle finalità lucrative o *non profit* del partner privato e dal tipo di attività oggetto di collaborazione. Il ricorso alla concessione non è comunque libero: l'amministrazione deve dimostrare, in sede di motivazione, che esso assicura risultati migliori, in termini di valorizzazione dei beni culturali, rispetto alla gestione diretta. Il quinto comma dell'art. 115 prevede che i rapporti tra le amministrazioni e i concessionari privati siano disciplinati da un'apposita fonte consensuale, denominata contratto di servizio³⁰⁴, di cui sono indicati i contenuti minimi. Il contratto dovrà regolare, in particolare, i contenuti del progetto di gestione delle attività di valorizzazione ed i relativi tempi di attuazione, i livelli qualitativi delle attività da assicurare e dei servizi da erogare, nonché le necessarie professionalità degli addetti e i servizi essenziali che devono essere comunque garantiti per la pubblica fruizione del bene. Un'ulteriore disciplina è fornita dalle disposizioni sui livelli minimi uniformi di valorizzazione, che stabiliscono criteri per la gestione dei servizi nei luoghi della cultura. Il rispetto delle previsioni contrattuali è garantito da specifici poteri di sorveglianza attribuiti all'amministrazione titolare dei beni e ogni inadempimento, da parte del concessionario, determina, su impulso dell'amministrazione, la risoluzione del rapporto e la cessazione senza indennizzo della concessione dei beni.

³⁰³ D.lgs. 3 luglio 2017, n. 117, art. 89, co. 17

³⁰⁴ P. Carpentieri, *Art. 115*, in R. Tamiozzo (a cura di) *Il Codice dei Beni culturali*, cit., pag. 518; D. Vaiano, *Art. 115*, in *Commentario al Codice dei beni culturali e del paesaggio*, in *Nuove Leggi Civili Commentate*, (a cura di) G. Trotta, G. Caia, N. Aicardi, 2005, pag. 1456

Le disposizioni in esame mirano chiaramente a preservare le prerogative dell'amministrazione nel rapporto con il privato. L'obiettivo della concessione di valorizzazione, infatti, è esternalizzare la gestione del servizio, non l'esercizio della funzione, affidando al privato la concreta realizzazione dell'attività di valorizzazione, mentre l'amministrazione mantiene il potere di definire gli obiettivi di interesse pubblico e di vigilare sul loro conseguimento. Il coinvolgimento del privato dovrebbe quindi condurre a un rafforzamento della fase di programmazione iniziale, durante la quale l'amministrazione definisce i contenuti del progetto di valorizzazione, che saranno poi riversati nel contratto di servizio.

Apparentemente questo esito risulta confermato da alcune disposizioni che rafforzano il carattere vincolante delle scelte programmatiche, differenziando la concessione di valorizzazione rispetto all'esternalizzazione di altri servizi pubblici. In primo luogo, mentre l'ordinamento scoraggia la gestione diretta dei pubblici servizi e ne richiede una specifica giustificazione sul piano della convenienza economica, nel caso delle attività di valorizzazione il contenuto della motivazione appare ribaltato e l'amministrazione è tenuta a dimostrare che l'affidamento a terzi consente di raggiungere in modo più efficace gli obiettivi progettuali rispetto alla gestione pubblica. In caso di parità di risultati, la gestione diretta è comunque preferita. La priorità accordata a soluzioni organizzative interne sembra quindi sottolineare l'importanza della fase di programmazione generale, durante la quale devono essere individuati con precisione l'apporto che il privato può offrire in condizioni migliori dell'amministrazione. In secondo luogo, l'amministrazione conserva un potere di controllo rigoroso sul

conseguimento di questi obiettivi: infatti, ogni inadempimento, da parte del privato, anche se di modesta entità, comporta la cessazione del rapporto e il ritorno alla gestione diretta.

Nella pratica, però, la situazione si presenta in modo assai diverso. Il *favor* che l'ordinamento accorda, su un piano formale, alla gestione diretta dell'attività di valorizzazione è privo di ricadute concrete, poiché le amministrazioni sono costrette a rivolgersi ai privati proprio per svolgere quelle attività che non potrebbero esercitare in prima persona, per mancanza di risorse. Gli obiettivi della concessione sono stabiliti in assenza di una reale alternativa pubblica e ciò svuota l'attività di programmazione di qualsiasi reale significato³⁰⁵. D'altra parte, la stessa possibilità di recedere dal rapporto per inadempimento appare più formale che sostanziale: la fine della cooperazione, per quanto motivata, si tradurrebbe in concreto nell'interruzione dell'attività di valorizzazione e potrebbe mettere a repentaglio la stessa apertura al pubblico del sito culturale. Va infine ricordato che gli standard minimi di qualità per le attività di valorizzazione offrono indicazioni vincolanti solamente per quanto riguarda la gestione e l'accessibilità dei luoghi della cultura, mentre, per quanto riguarda i singoli servizi, risultano vaghi e non adatti a dettare un regolamento minimo del rapporto di partenariato.

³⁰⁵ In questi termini F. Caporale, op. cit., pag. 207-208

8. Gli altri modelli di partenariato: le concessioni dei servizi per la valorizzazione

Il modello generale di partenariato contrattuale per la valorizzazione si presenta come uno strumento estremamente elastico, in grado di adattarsi a rapporti di cooperazione molto diversi. La collaborazione fra pubblico e privato può rivolgersi a oggetti e finalità di varia natura: in concreto, l'attività del privato può riguardare l'apertura del patrimonio al pubblico, l'organizzazione di servizi culturali o la fornitura di prestazioni aggiuntive, per incrementare l'attrattività del sito e migliorare le condizioni di visita offerte al pubblico. Il privato può, inoltre, essere coinvolto nella ristrutturazione o manutenzione del sito culturale, nell'organizzazione di eventi e nella promozione della immagine del patrimonio culturale. Questa varietà di obiettivi e attività si è tradotta in una moltiplicazione dei modelli di partenariato, i quali, pur se in parte retti da discipline differenti, rispondono tutti ad alcuni principi comuni, dettati dal Codice dei beni culturali. Nella scelta fra questi strumenti, le amministrazioni hanno fatto ricorso con maggiore frequenza alle concessioni di servizi per il pubblico³⁰⁶ e agli accordi di valorizzazione, mentre gli affidamenti di riqualificazione e la finanza di progetto hanno avuto una diffusione minore³⁰⁷.

Le concessioni di servizi pubblici costituiscono una delle forme di partenariato maggiormente analizzate e utilizzate nel contesto della

³⁰⁶ D.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, art. 117

³⁰⁷ G. Mari, *Concessione di valorizzazione e finanza di progetto*, cit., attribuisce il mancato successo del *project financing* nel settore dei beni culturali principalmente alla finalità imprenditoriale e alla difficoltà di mantenere un equilibrio finanziario sostenibile con modalità di gestione compatibili con la destinazione pubblica dei beni. Sull'argomento cfr. anche P. Michiara, *La finanza di progetto nei beni culturali*, in Aedon, 1/2008

valorizzazione del patrimonio culturale. Introdotte con la legge Ronchey, hanno rappresentato fin dall'inizio il pilastro della cooperazione tra amministrazione pubblica e soggetti privati in questo settore. Tuttavia, a distanza di oltre trent'anni dalla loro istituzione, l'applicazione di tali strumenti risulta ancora disomogenea e relativamente limitata: meno della metà degli istituti culturali pubblici ricorre all'esternalizzazione dei servizi al pubblico. Ciò avviene prevalentemente negli istituti di grandi dimensioni, dove il consistente afflusso di visitatori garantisce la sostenibilità economica della gestione per i privati. Le attività oggetto di concessione si concentrano per lo più su servizi accessori, come la ristorazione, la biglietteria e i *bookshop*, senza incidere significativamente sui contenuti culturali proposti al pubblico³⁰⁸.

Le differenze tra i servizi affidati ai privati rispecchiano le dinamiche generali dei partenariati pubblico-privati, evidenziando la varietà delle finalità, delle competenze richieste e dei destinatari delle prestazioni. Alcuni servizi, come quelli di assistenza culturale, sono strettamente connessi alla funzione educativa del museo; altri mirano a migliorare l'accoglienza e l'esperienza di visita; altri ancora, pur privi di una diretta valenza culturale, risultano essenziali per garantire l'accessibilità e il corretto funzionamento delle strutture. Questa diversificazione si riflette non solo sulle competenze tecniche e professionali necessarie, ma anche sulla qualificazione giuridica delle attività e sui relativi rapporti con i

³⁰⁸ I dati sono tratti dal Rapporto finale della Fondazione Scuola dei beni e delle attività culturali relativo alla ricerca *Competenze per il patrimonio culturale* (2020), disponibile al seguente link: <https://www.fondazione scuolapatrimonio.it/ricerca/competenze-per-il-patrimonio-culturale-la-ricerca/> (in particolare, si veda la pagina 133 dell'allegato Indagine statistica presso i luoghi della cultura in Italia). Il tema è affrontato anche in A. L. Tarasco, *Diritto e gestione del patrimonio culturale*, Laterza, 2021

privati, che possono assumere la forma di concessioni o appalti e articolarsi come bilaterali, quando coinvolgono esclusivamente amministrazione e operatore, o trilaterali, qualora riconoscano diritti e benefici anche agli utenti finali.

Nonostante le significative differenze tra le tipologie di servizi affidati ai privati, il Codice dei beni culturali prevede un quadro normativo uniforme per la loro gestione. Indipendentemente dal fatto che si tratti di servizi di assistenza culturale, di ospitalità o di prestazioni strumentali, le modalità di scelta tra gestione diretta o indiretta, la selezione del concessionario e la disciplina del rapporto seguono le stesse regole applicabili alle concessioni di valorizzazione. Se, dunque, le regole generali che governano la relazione tra amministrazione e privato non distinguono tra servizi strettamente culturali e quelli di natura accessoria o commerciale³⁰⁹, queste differenze dovranno trovare rilievo nella disciplina contrattuale specifica del singolo rapporto, ossia nel contratto di servizio.

L'amministrazione è quindi chiamata a valutare quali interessi siano realizzati attraverso l'attività affidata al privato, distinguendo se essa persegua prevalentemente uno scopo educativo o commerciale, al fine di predisporre le regole più appropriate per ciascun caso. La finalità del servizio non può essere stabilita in modo astratto, in quanto una medesima prestazione può rispondere a obiettivi diversi in base alle

³⁰⁹ Essi sono comunque ricompresi, dall'art. 117, sotto la denominazione unitaria di "servizi per il pubblico". Sul significato di questa espressione, che ha sostituito la precedente dicitura di servizi aggiuntivi, si veda G. Piperata, *Servizi per il pubblico e sponsorizzazioni dei beni culturali: gli artt. 117 e 120*, in Aedon, 3/2008. L'Autore osserva che si tratta «di una modifica soltanto formale», poiché nel testo dell'articolo i servizi continuano a essere descritti come «servizi di assistenza culturale e di ospitalità per il pubblico».

modalità con cui viene erogata. Così, ad esempio, i servizi relativi alla riproduzione di immagini o alla distribuzione di contenuti multimediali possono assumere una qualificazione diversa a seconda delle tariffe e del livello di accessibilità garantito. È quindi necessario considerare, caso per caso, l'interesse a cui l'attività deve rispondere, per sottoporla a regole contrattuali coerenti.

In concreto, quando il privato svolge un servizio culturale, l'amministrazione dovrà specificare con grande attenzione il contenuto dell'attività, stabilendo standard qualitativi minimi del servizio legati alla valorizzazione e dettando una regolazione puntuale in ordine alle modalità di fornitura del servizio. Al contrario, per quanto riguarda le attività economiche, l'amministrazione potrà dettare previsioni inerenti alla tutela dei beni culturali e verificare l'adempimento delle clausole contrattuali. La natura dell'attività dovrebbe riflettersi anche sulle modalità di selezione del contraente privato. In tal senso, è condivisibile l'orientamento dottrinale secondo cui, quando un servizio non presenta rilievo di mercato, in quanto di carattere scientifico-divulgativo e privo di potenzialità economica, esso può essere sottratto all'applicazione delle regole concorrenziali di matrice europea, compreso il meccanismo selettivo previsto all'art. 115 del Codice dei beni culturali³¹⁰. Infine, la distinzione tra attività commerciale e attività educativo-culturale dovrebbe incidere sulla determinazione del canone concessorio: le attività culturali dovrebbero essere incentivate con l'imposizione di canoni tanto più bassi quanto minore è l'interesse del mercato. In questo caso, la riduzione del canone rappresenterebbe una forma di

³¹⁰ A. Bartolini, *Beni culturali (diritto amministrativo)*, in Enc. dir., Annali, vol. VI, Giuffrè, 2013, pag. 118

compensazione per i costi derivanti dagli obblighi di servizio pubblico, costituendo un sostegno economico alla promozione della cultura³¹¹.

L'intera operazione conoscitiva, finalizzata a distinguere i servizi e a definire regole adeguate, è resa ulteriormente complessa dalla tendenza all'integrazione orizzontale e verticale degli affidamenti. Sotto il primo profilo, l'aggregazione degli affidamenti, esplicitamente prevista dal Codice dei beni culturali³¹², consente di giungere a un'unica concessione per più servizi, resi all'interno dello stesso istituto della cultura, anche se differenti per natura e finalità. L'integrazione verticale, invece, permette di affidare lo svolgimento del medesimo servizio, all'interno di più luoghi della cultura, tramite un'unica gara. Questi strumenti, pensati per rendere più attrattivi gli affidamenti meno remunerativi o destinati a istituti con bassa frequentazione, possono tuttavia indebolire la fase progettuale e generare contratti più generici, chiamati a disciplinare esigenze gestionali diverse e prestazioni eterogenee. Inoltre, l'integrazione verticale può rendere difficile lo svolgimento di controlli capillari in più luoghi della cultura, mentre quella orizzontale solleva questioni relative alla qualificazione giuridica del rapporto e all'individuazione della controparte privata. In questo contesto, diventa essenziale distinguere con chiarezza tra appalti e concessioni inclusi nello stesso affidamento, garantendo che ciascuna prestazione sia inquadrata correttamente e soggetta alla normativa appropriata³¹³. Allo stesso tempo, l'aumento del valore complessivo dell'affidamento,

³¹¹ In questo senso, F. Caporale, op. cit., pag. 236

³¹² Art. 117, co. 3

³¹³ Questo aspetto è approfondito da G. Piperata, *Natura e funzione dei servizi aggiuntivi nei luoghi di cultura*, in Aedon, 1/2010, e F. Pileggi, *L'esternalizzazione ai privati delle attività di valorizzazione e dei servizi per il pubblico negli istituti e luoghi di cultura*, in A. Moliterni (a cura di) *Patrimonio culturale e soggetti privati. Criticità e prospettive del rapporto pubblico-privato*, cit., pag. 150

derivante dall'aggregazione di più attività, richiede l'adozione di requisiti più stringenti per la partecipazione alla gara e impone che il soggetto privato disponga di competenze adeguate per gestire l'intera gamma di prestazioni previste.

Per superare le difficoltà che emergono nella regolazione dei servizi esternalizzati, diventa allora indispensabile un'approfondita analisi delle caratteristiche e delle finalità della prestazione, volta a caratterizzare, in termini culturali o economici, il contenuto della valorizzazione, evitando ambiguità che potrebbero compromettere l'efficacia del rapporto di partenariato. È pertanto necessario dedicare particolare attenzione alla fase progettuale e all'istruttoria che precede la scelta di affidare in concessione il servizio. Infatti, solo un'attenta ricognizione degli obiettivi dell'intervento e delle caratteristiche del sito culturale consente di determinare i livelli di qualità attesi per la prestazione, stabilire in anticipo l'equilibrio economico del rapporto (definendo, per esempio, un canone equo, che assicuri il massimo beneficio economico all'amministrazione e un ragionevole margine di profitto per il privato) e di svolgere una procedura di selezione efficace, basata su requisiti oggettivi parametrati sul grado di qualificazione e sul tipo di attività richiesta al privato. Tuttavia, anche in questo frangente, la prassi mostra carenze, con criticità simili a quelle già evidenziate nella progettazione delle concessioni di valorizzazione.

In conclusione, la concessione dei servizi di valorizzazione appare, ancora oggi, come un contenitore generico per prestazioni molto diverse quanto a oggetto, finalità e destinatari. Sarebbe pertanto opportuno far precedere l'affidamento del servizio da un'attenta fase di progettazione e istruttoria, che appare invece carente e poco sviluppata, poiché la

scelta di affidare il servizio risulta motivata unicamente dall'impossibilità per le amministrazioni di provvedere alla sua gestione con risorse proprie.

9. Gli altri modelli di partenariato: gli accordi di valorizzazione

Un ulteriore modello di partenariato è rappresentato dagli accordi di valorizzazione, tramite i quali le amministrazioni pubbliche e le associazioni culturali di volontariato, il cui obiettivo statutario è la promozione e la diffusione della conoscenza dei beni culturali, possono «regolare servizi strumentali comuni per la fruizione e valorizzazione dei beni culturali» e «istituire forme consortili non imprenditoriali per la gestione di uffici comuni»³¹⁴. La dottrina ha evidenziato come la principale finalità di tali accordi non risieda nella gestione dei servizi di valorizzazione, bensì nello svolgimento di una fase preliminare di natura programmatica, strutturata attraverso modelli consensuali. Il procedimento consente di definire in modo efficace l'offerta integrata di un insieme di servizi, destinati a qualificare la proposta culturale di un istituto, individuando al contempo le modalità più appropriate per il loro affidamento³¹⁵. D'altra parte, la norma prevede che tali accordi possano includere la creazione di forme consortili non imprenditoriali per la

³¹⁴ D.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, art. 112, co. 9. Come sottolineato dalla dottrina, la norma non consente di l'affidamento della gestione complessiva del bene culturale, ma solamente di singoli servizi strumentali. Sul punto si veda A. Magliari, *La collaborazione pubblico-privato nella programmazione degli interventi di valorizzazione dei beni culturali: criticità e prospettive*, in F. Albisinni (a cura di), *Il coinvolgimento degli enti privati nella valorizzazione e nella gestione dei beni culturali pubblici*, Editoriale Scientifica, 2022, in particolare pag. 68

³¹⁵ S. Gardini, *La valorizzazione integrata dei beni culturali*, Riv. trim. dir. pubbl., 2/2016, pag. 411

gestione di uffici comuni, che non si limitano a svolgere attività organizzative a vantaggio dei consorziati, ma forniscono anche servizi diretti agli utenti esterni³¹⁶. Si tratta dunque di una particolare tipologia di consorzio ad attività esterna³¹⁷, caratterizzata dal suo scopo non imprenditoriale. Diventa allora possibile, attraverso la tipologia di accordi in questione, affidare la gestione di un bene culturale a un'associazione che, per statuto, si impegna a promuovere la conoscenza del patrimonio culturale.

Dal punto di vista classificatorio, gli accordi di valorizzazione rientrano fra gli accordi integrativi o sostitutivi del provvedimento, disciplinati dall'art. 11 LPA, e sono pertanto esclusi dall'applicazione della disciplina relativa alle concessioni nel settore dei beni culturali, con la conseguenza che l'amministrazione risulta priva dei poteri unilaterali di controllo e recesso che caratterizzano invece il regime giuridico delineato dall'art. 115 del Codice³¹⁸. Inoltre, a questi accordi

³¹⁶ G. Severini, *Art. 112*, M. A. Sandulli (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, cit., pag. 1028

³¹⁷ Fattispecie prevista dall'art. 2612 cc..

La duplice natura, sia programmatica che operativa di questi accordi trova conferma nella prassi. Un esempio rilevante è offerto dal consorzio per la valorizzazione del Parco e della Villa Reale di Monza, che combina le funzioni programmatiche previste dal comma 4 dell'art. 112 con le attività di rilevanza esterna indicate al comma 9. A tal proposito si veda F. Bosetti, *Art. 112*, in G. Famiglietti, N. Pignatelli (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Nel diritto, 2018 pag. 776

³¹⁸ Una volta stipulati, gli accordi sono disciplinati dai principi del Codice civile in materia di obbligazioni e contratti, nella misura in cui risultino compatibili, come previsto dall'art. 11, comma 2, LPA, richiamato dall'art. 15, comma 2. Tale disposizione conferma che, in caso di accordo, il potere amministrativo si sottrae alla unilateralità del provvedimento, assumendo una natura pienamente negoziabile (in questi termini, N. Bassi, *Accordi amministrativi*, in *Dizionario di diritto pubblico*, Giuffrè, 2006, vol. I, pag. 82). In dottrina, si è sostenuto che ciò dimostri la «piena fungibilità tra diritto privato e diritto amministrativo ai fini della soddisfazione degli interessi pubblici» (G. Corso, *Manuale di diritto amministrativo*, Giappichelli, 2023, pag. 440). La letteratura sul tema è particolarmente ampia. Per un'analisi storica del dibattito, si veda G. Greco, *Accordi*

non si applicano i principi relativi alla programmazione e progettazione delle iniziative di valorizzazione, né le procedure comparative per la selezione dei contraenti e la stipula del contratto di servizio. In altri termini, risultano assenti quelle fasi progettuali in cui l'amministrazione dovrebbe elaborare una strategia integrata e coerente per la valorizzazione del patrimonio culturale, prima di procedere all'affidamento a un soggetto privato. La loro assenza dovrebbe essere colmata dal preventivo ricorso agli strumenti di programmazione e progettazione condivisa previsti dallo stesso art. 112 del Codice dei beni culturali, secondo un modello partecipativo, che richiede il coinvolgimento attivo non solo dell'amministrazione statale, ma anche delle autonomie locali e dei privati proprietari.

Nella prassi, tuttavia, gli accordi di valorizzazione sono stati spesso adottati senza una pianificazione a monte degli obiettivi e delle strategie economiche riferite al contesto territoriale in cui il patrimonio si colloca. Le finalità di valorizzazione e i risultati attesi sono stati, in molti casi, definiti direttamente all'interno degli accordi, che si sono limitati a considerare singoli beni, piuttosto che un'intera area territoriale. Si è così delineato un modello ibrido, in cui l'amministrazione, in collaborazione con il partner privato, progetta l'intervento di valorizzazione e regola il rapporto di partenariato attraverso il medesimo strumento, sovrapponendo così fasi programmatiche e operative in un unico processo.

amministrativi tra provvedimento e contratto, Giappichelli, 2003, pagg. 9-47. Per una lettura recente, in chiave costituzionale, M. Mazzamuto, *Contratti pubblici di diritto privato*, in *Diritto dell'economia*, 2/2022 pagg. 13-20. L'Autore evidenzia come la distinzione tra il momento pubblicistico e quello privatistico non sia rigida, ma piuttosto permeabile, poiché le vicende pubblicistiche continuano a influenzare la successiva esecuzione dell'accordo, pur regolata dal diritto privato (pagg. 87 ss.)

La mancata applicazione degli accordi per la progettazione condivisa degli interventi di valorizzazione ha avuto due principali conseguenze. Sul piano operativo, data l'assenza di una fase di programmazione a monte dell'azione amministrativa, gli obiettivi della valorizzazione hanno assunto un contenuto vago e indeterminato, precludendo un efficace controllo da parte dell'amministrazione sul loro raggiungimento. Inoltre, poiché le finalità degli interventi di valorizzazione sono state individuate, caso per caso, all'interno degli accordi che disciplinano il rapporto fra l'amministrazione e i terzi, è mancata una visione strategica di insieme, in grado di considerare non solo la valorizzazione del singolo bene oggetto di affidamento, ma anche il suo impatto sul territorio di riferimento.

Infine, sul piano funzionale, l'accordo di valorizzazione, che avrebbe dovuto rappresentare un modello di gestione partecipativa del patrimonio culturale, fondato sul dialogo e sul consenso tra amministrazione statale, autonomie locali e soggetti privati, è stato sostanzialmente ridotto a una variante della concessione, che, in assenza di obiettivi culturali condivisi fra le parti, appare caratterizzata da uno scambio sinallagmatico piuttosto che dalla comune adesione a obiettivi di valorizzazione e sviluppo del territorio³¹⁹.

10. I partenariati speciali per la valorizzazione

Per lungo tempo, gli accordi di valorizzazione hanno rappresentato l'unico strumento di cooperazione riservato agli enti del Terzo settore,

³¹⁹ In questo senso, F. Caporale, op. cit., pag. 228

in grado di rispondere a una logica collaborativa, diversa dallo scambio economico che caratterizza, al contrario, il rapporto concessorio. Tuttavia, anche in conseguenza della progressiva assimilazione degli accordi a vere e proprie concessioni di beni culturali, il legislatore ha affiancato a questo modello il partenariato speciale originariamente disciplinato dall'art. 151, comma 3 del secondo Codice dei contratti pubblici³²⁰. La norma, inserita nel capo dedicato agli appalti nel settore culturale, riconosceva la possibilità per lo Stato, le regioni e le autonomie locali di instaurare «forme speciali di partenariato con enti e organismi pubblici e con soggetti privati, dirette a consentire il recupero, il restauro, la manutenzione programmata, la gestione, l'apertura alla pubblica fruizione e la valorizzazione di beni culturali immobili» al fine di «assicurare la fruizione del patrimonio culturale della nazione e favorire altresì la ricerca scientifica».

Per l'individuazione del partner privato il legislatore rinviava alle procedure semplificate previste all'art. 19 per i contratti di sponsorizzazione. In assenza di una disciplina più dettagliata, i caratteri sostanziali del partenariato speciale sono emersi dalla prassi, in un quadro di incertezza interpretativa che ha limitato l'impiego dell'istituto³²¹. In particolare, è stato il Ministero a chiarire che il partenariato speciale poteva trovare applicazione sia nella fase di definizione degli obiettivi e delle strategie generali di valorizzazione, sia

³²⁰ d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, da cui sono tratte le successive citazioni

³²¹ S. Antoniazzi, *Beni culturali e partenariato pubblico-privato atipico nel Codice dei contratti pubblici*, in *Federalismi*, 8/2024, pagg. 11-12. A proposito del coordinamento fra Codice dei beni culturali e Codice dei contratti pubblici (allora vigente), C. Napolitano parla di «una difficoltà interpretativa cardinale». C. Napolitano, *Il partenariato pubblico-privato nel diritto dei beni culturali: vedute per una sua funzione sociale*, in *Dirittifondamentali*, 2019, n. 2, pag. 1

nella successiva fase attuativa, quando, mediante accordi, soggetti pubblici e privati collaborano alla progettazione degli interventi e alla gestione dei servizi strumentali³²². Nella pratica, la fase progettuale è apparsa come il contesto prevalente di applicazione dell'istituto, che, pur costituendo un partenariato contrattuale, ha acquisito una dimensione organizzativa quasi istituzionale (come dimostrato dalla presenza di comitati tecnici e gruppi di progettazione con composizione mista, pubblica e privata)³²³.

La possibilità di ricorrere a forme speciali di partenariato nel settore culturale è stata ribadita nel nuovo Codice dei contratti pubblici³²⁴, che, all'art. 136, comma 2, introduce alcune significative innovazioni. Tra queste, spicca l'ampliamento dell'ambito applicativo del partenariato speciale, ora esteso non solo agli immobili di interesse storico e artistico, ma anche ai beni culturali mobili, per attività sia di tutela sia di valorizzazione.

Sul piano della selezione dei partner privati, la norma non rinvia più alle procedure previste per i contratti di sponsorizzazione, ma all'art. 8 del Codice, relativo alle condizioni per la conclusione di contratti gratuiti e donazioni a favore della pubblica amministrazione. Questo riferimento, interpretato da parte della dottrina come un errore materiale del legislatore³²⁵, può essere letto come un tentativo di «legittimare

³²² MiBACT-Ufficio Legislativo, Circolare 9 giugno 2016, n. 17461, pag. 11

³²³ G. Sciallo, *Patrimonio culturale e PSPP secondo il Codice dei contratti*, in *Il capitale culturale*, Supplementi, 12/2022, pagg. 86-89. N. Vettori, *Le “forme speciali di partenariato” per la valorizzazione dei beni culturali: la causa di comunione di scopo quale elemento di specialità*, in *Aedon*, 1/2024

³²⁴ D. Lgs. 31 marzo 2023, n. 36

³²⁵ G. Manfredi, *I beni culturali nel terzo codice dei contratti pubblici: continuità, discontinuità, delegificazione*, in *Aedon*, 2/2023

pienamente l'atipicità di questi rapporti»³²⁶, attribuendo all'amministrazione una maggiore discrezionalità nella scelta del partner. Sebbene la norma oggetto di rinvio non contempli specifiche procedure selettive, essa definisce le condizioni per l'esclusione della gara competitiva, stabilendo che le pubbliche amministrazioni «possono ricevere per donazione beni o prestazioni rispondenti all'interesse pubblico senza obbligo di gara».

L'assimilazione dei partenariati speciali alle donazioni suggerisce che la procedura semplificata di selezione della controparte sia esclusa per i partenariati ordinari, caratterizzati, al contrario, da uno scambio di prestazioni corrispettive, ma non implica che i partenariati speciali debbano necessariamente configurarsi come contratti del tutto gratuiti per l'amministrazione. Il richiamo all'art. 8, infatti, circoscrive l'esclusione della gara ai rapporti che non comportano un trasferimento di utilità dalla parte pubblica. Tuttavia, ciò non esclude che l'amministrazione possa effettuare investimenti per sostenere attività di valorizzazione attuate gratuitamente dal privato, contribuendo alla copertura dei costi o finanziando interventi preparatori necessari alla realizzazione dell'intervento³²⁷.

L'aspetto distintivo del partenariato speciale risiede, infatti, nella condivisione degli obiettivi tra le parti, che giustifica le deroghe procedurali e consente una ripartizione dei costi tale da assicurare che il privato, pur sostenuto dall'amministrazione, non realizzi alcun

³²⁶ N. Vettori, op. cit.

³²⁷ Ivi

profitto³²⁸. Questa interpretazione trova riscontro nelle recenti pronunce della giurisprudenza costituzionale ed europea. La Corte Costituzionale ha chiarito che il partenariato collaborativo previsto dal Codice del Terzo settore rappresenta un modello alternativo al contratto di appalto, sottratto alle procedure di gara, in quanto fondato sulla convergenza di obiettivi tra pubblico e privato e sull'aggregazione di risorse finalizzate per la co-progettazione di interventi per la coesione e protezione sociale³²⁹. Analogamente, la Corte di Giustizia dell'Unione Europea ha riconosciuto che un contratto pubblico può essere escluso dall'applicazione della normativa sugli appalti se non ha carattere oneroso e quindi anche in presenza di prestazioni corrispettive se queste non danno luogo a un profitto per la parte privata³³⁰.

In sostanza, un rapporto fra amministrazione e privati può dar luogo a partenariato speciale e non richiedere lo svolgimento di una selezione competitiva del contraente anche se le parti si impegnano a fornire ciascuna un proprio contributo, economicamente valutabile, alla valorizzazione, a condizione che l'apporto finanziario dell'amministrazione non costituisca il prezzo per la collaborazione del privato, ma solamente un contributo a copertura, parziale o totale, dei costi sostenuti.

³²⁸ M. D'Isanto, *Il partenariato speciale pubblico-privato nel nuovo codice dei contratti pubblici*, in Aedon, 2/2023. L'Autore evidenzia che, al contrario, «Per i contratti gratuiti per i quali è prevista opportunità di guadagno economico, categoria all'interno della quale sono tendenzialmente riconducibili i partenariati speciali, la selezione dei partner dovrà avvenire nel rispetto dei principi di concorrenza, di imparzialità, di non discriminazione, di pubblicità, di trasparenza e di proporzionalità»

³²⁹ Corte Costituzionale, sent. 131/2020

³³⁰ Corte di Giustizia dell'Unione Europea, 14 luglio 2022, *Asociación Estatal de Entidades de Servicios de Atención a Domicilio (ASADE)*, C-436/20, punto n. 67

Se questi sono i requisiti sostanziali del partenariato speciale, se ne possono ricavare alcune considerazioni sulla sua natura e finalità. In primo luogo, fondamento del contratto è la condivisione, fra le parti, di un interesse alla valorizzazione del patrimonio culturale che fa sì, che, come nei contratti con comunione di scopo, le prestazioni fornite siano orientate a un fine comune e non allo scambio sinallagmatico di utilità contrapposte³³¹. D'altra parte, poiché il privato non può perseguire il fine del proprio profitto, non potrà aversi uno sfruttamento economico del patrimonio e ambito di applicazione del partenariato speciale sarà necessariamente la sua valorizzazione in chiave di promozione culturale e rafforzamento dei livelli di accessibilità: nulla esclude, però, che la sostenibilità economica dell'operazione sia assicurata attraverso i proventi di servizi accessori di carattere imprenditoriale.

Nella pratica, tuttavia, le finalità di promozione culturale proprie del partenariato speciale appaiono in gran parte marginali. La funzione primaria di questa tipologia di accordi, soprattutto quando la loro applicazione era circoscritta agli immobili culturali, risiede nel recupero del bene, sia sotto il profilo fisico sia, ancor più significativamente, sotto quello sociale. In concreto, il partenariato speciale si è configurato come uno strumento di rigenerazione urbana, volto a reintegrare patrimoni degradati o sottoutilizzati nel tessuto culturale e nella vita quotidiana della comunità di riferimento³³².

³³¹ Il partenariato speciale si presta quindi a realizzare l'idea di valorizzazione collaborativa prospettata da G. Biasutti, *Il servizio culturale*, cit., pagg. 47-56

³³² F. Caporale, op. cit., pag. 218. Sull'argomento, più in generale, G. Piperata, *Rigenerazione urbana e patrimonio culturale nell'esperienza amministrativa italiana di ripresa e resilienza*, Aedon, 1/2024. L'Autore annovera il partenariato pubblico privato fra gli strumenti utilizzabili «per realizzare progetti di rigenerazione aventi ad oggetto il patrimonio culturale», precisando che «Si tratta di dinamiche collaborative attivabili dai

La finalità del partenariato sembra quindi spostarsi dalla valorizzazione, che al massimo rappresenta una sua componente eventuale, alla fruizione del bene. Quest'ultima viene intesa in un senso prevalentemente materiale, quale opportunità per la collettività di accedere agli spazi per attività, che talvolta possono non avere alcuna connessione diretta con il suo valore culturale. Ciò comporta che il partner privato non sia necessariamente tenuto alla promozione del significato immateriale del bene, ma, in base ai termini dell'accordo, possa svolgere attività di varia natura, anche commerciale, finalizzate a garantire l'apertura al pubblico del bene stesso. Questo risultato, del resto, appare già di per sé rilevante per l'amministrazione, sia in quanto presupposto indispensabile per eventuali futuri interventi di valorizzazione culturale, sia sotto il profilo conservativo, poiché l'affidatario è generalmente obbligato ad assicurare la manutenzione ordinaria del bene.

In secondo luogo, il carattere collaborativo dei partenariati speciali evidenzia la necessità di una stretta cooperazione fra le parti in tutte le fasi del rapporto. Se quindi, nel partenariato ordinario l'amministrazione si concentra sulla definizione degli obiettivi e la verifica del loro conseguimento, lasciando al privato la concreta realizzazione dell'intervento, il partenariato speciale si caratterizza, invece, per una stretta collaborazione sia nella fase di progettazione, che in quella di gestione della valorizzazione. Di conseguenza, la previsione di sedi di confronto tra le parti per la definizione, revisione e verifica degli

poteri pubblici statali, territoriali e locali, coinvolgendo altri soggetti pubblici o privati con lo scopo di consentire il recupero, il restauro, la manutenzione programmata, la gestione, l'apertura alla pubblica fruizione e la valorizzazione di beni culturali. La peculiarità dello strumento sta nel fatto che l'individuazione del partner privato può avvenire tramite non meglio precisate "procedure semplificate" diverse da quelle ordinarie»

obiettivi costituisce un elemento imprescindibile del partenariato speciale, consolidandone la natura partecipativa. La necessità di strutture di coordinamento emerge, del resto, dalla complessità degli scopi perseguiti tramite tale istituto: il recupero di un bene immobile degradato o sotto-utilizzato, che rappresenta l'oggetto prevalente di questi interventi, rende difficile prevederne con esattezza l'attrattività e, di conseguenza, stabilire a priori i termini dell'equilibrio economico dell'operazione.

A ciò si aggiunga che il recupero degli investimenti necessari alla fruizione richiede l'istaurazione di rapporti di lunga durata, i quali inevitabilmente aumentano il rischio di sopravvenienze e impongono una revisione dinamica degli obiettivi³³³. I tavoli di coordinamento svolgono, dunque, una funzione cruciale, da un lato, mediando i potenziali conflitti derivanti dalla natura e dall'imprevedibilità del rapporto, dall'altro, monitorando l'attuazione del progetto di valorizzazione e verificando l'adeguatezza degli interventi di recupero funzionale e valorizzazione culturale operati sul bene. Le attività svolte presuppongono necessariamente il coinvolgimento di tutti i soggetti partecipanti al partenariato.

In alcuni casi, tuttavia, agli organi di coordinamento è stata attribuita una funzione ulteriore, che va oltre la verifica e approvazione delle iniziative di valorizzazione, includendo anche la loro vera e propria co-

³³³ Sulla durata dei rapporti di concessione, in rapporto alla sostenibilità finanziaria degli investimenti, M. Calcagnile, *Durata delle concessioni di servizi pubblici e regime della gestione*, in Dir. Amm., 3/2020. L'argomento si colloca nel più vasto tema della rinegoziazione dei rapporti di durata fra amministrazione e privati in presenza di fluttuazioni economiche che ne alterano le condizioni di sostenibilità finanziaria, affrontato da M. Comporti, *La rinegoziazione dei contratti pubblici: una via per il ripensamento di antichi paradigmi*, in Diritto dell'economia, 1/2024

progettazione. In queste ipotesi, il partenariato contrattuale in forma speciale diviene un'altra veste del partenariato istituzionale e comporta una netta limitazione dell'autonomia gestionale del partner privato³³⁴.

11. Valorizzazione e utilizzo delle immagini del patrimonio culturale: la disciplina delle riproduzioni

Finora sono stati esaminati alcuni istituti volti ad assicurare, grazie al coinvolgimento dei privati, la gestione del bene e l'erogazione del servizio di offerta al pubblico. Tuttavia, la valorizzazione non si esaurisce in un'attività amministrativa di prestazione, ma implica anche l'esercizio di poteri volti a regolare l'uso dei beni culturali e a garantirne le migliori condizioni di fruizione. Questo secondo aspetto della funzione ha progressivamente acquisito una maggiore rilevanza, per effetto di una presa di consapevolezza, da parte delle amministrazioni e dei privati, delle potenzialità economiche insite nell'utilizzo del patrimonio storico e artistico come strumento pubblicitario e attrattore di consumi culturali. Potenzialità che, come osservato dalla dottrina, «sono portate alla luce grazie a interventi di privati che agiscono con fine di lucro»³³⁵, integrando i beni culturali (o la loro immagine) in operazioni economiche più ampie, come il *marketing* o la produzione di mostre itineranti. Di conseguenza, una componente cruciale della valorizzazione consiste nel regolare le modalità attraverso le quali i soggetti privati possono acquisire la disponibilità dei beni culturali e stabilirne la destinazione d'uso. Ne è un esempio la disciplina delle

³³⁴ F. Caporale, op. cit., pag. 222

³³⁵ G. Severini, *L'immateriale economico nei beni culturali*, Aedon, 3/2015

riproduzioni del patrimonio culturale, divenuta strumento cruciale per la sua valorizzazione a seguito del progresso tecnologico e della diffusione dei dispositivi digitali.

La disciplina delle riproduzioni nasce dall'esigenza di coniugare la salvaguardia materiale dei beni culturali con la tutela della loro unicità, evitando sia danni alla conservazione sia la diffusione incontrollata di copie prive di distinzione dall'originale³³⁶. Le tecnologie digitali hanno mutato radicalmente il quadro di riferimento, conferendo alle immagini rilievo centrale nel complesso rapporto fra patrimonio, pubblico e attori economici. L'esperienza della pandemia ha ulteriormente evidenziato le potenzialità (e i limiti) del *medium* digitale come strumento di fruizione a distanza, ampliando la missione dei luoghi della cultura verso l'offerta al pubblico del patrimonio de-materializzati. Oggi, la cessione dei diritti di riproduzione, l'impiego delle immagini per finalità didattiche e di ricerca, nonché la loro integrazione in archivi informatici accessibili al pubblico, costituiscono fenomeni di primaria importanza per la valorizzazione del patrimonio culturale, che, nelle linee programmatiche del PNRR, si identifica sempre più strettamente con la sua digitalizzazione³³⁷.

³³⁶ D.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, art. 107, comma 1: «Il Ministero, le regioni e gli altri enti pubblici territoriali possono consentire la riproduzione nonché l'uso strumentale e precario dei beni culturali che abbiano in consegna»

³³⁷ Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, pag. 109-110, «Le misure di ripristino e rinnovamento del patrimonio fisico culturale saranno accompagnate da un programma di digitalizzazione volto a virtualizzare con approccio standard e ispirato alle migliori pratiche internazionali il patrimonio culturale e turistico italiano. In questo modo, da un lato si garantirà un accesso universale alle opere d'arte e dall'altro si abiliteranno iniziative di approfondimento e di divulgazione innovative». Il documento è consultabile, per intero, al seguente link: <https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf>. Sulla rilevanza del PNRR per la digitalizzazione del patrimonio culturale vedasi G. Trenta, *Lo sviluppo sostenibile nella tutela e valorizzazione dei beni culturali nell'era digitale*, in

Per tutte queste ragioni il baricentro della disciplina si è progressivamente spostato dalla protezione del patrimonio oggetto di riproduzione alla definizione degli usi legittimi delle sue immagini e alla quantificazione del loro valore economico, al fine di determinare il costo che può essere richiesto ai privati per il loro sfruttamento. Quest'ultimo aspetto merita particolare attenzione, in quanto incide direttamente sulle risorse finanziarie e sulle modalità di esercizio della funzione di valorizzazione.

In primo luogo, va rilevato che l'interesse dei privati verso una specifica immagine e quindi la possibilità per l'amministrazione di richiedere un corrispettivo economico per il suo sfruttamento non dipende dalla pregevolezza estetica del bene riprodotto, bensì dalla sua riconoscibilità. È il valore simbolico, che identifica il bene culturale come testimonianza di civiltà, a conferirgli rilevanza, anche a fini commerciali. In tal senso, l'immateriale economico del bene culturale è funzione del suo immateriale culturale, ovvero della sua capacità di veicolare significati universali e di incarnare l'identità di una comunità storica³³⁸. Questo legame tra la dimensione simbolica e quella economica del bene culturale pone la regolazione degli usi delle

AmbienteDiritto, 2023, A. M. Ligresti, *Sulla riproduzione (digitale) dei beni culturali. Il P.N.R.R. per il 'digital cultural heritage'*, in Amministrazione in Cammino, 23/11/2022 e V. Fanti, *Verso un turismo ecosostenibile e una digitalizzazione del patrimonio culturale*, AA. VV., *Il PNRR alla prova del Sud*, Editoriale Scientifica, 2021, pagg. 137 ss. Più in generale, sul rapporto fra PNRR e cultura, vedasi A. M. Cavallaro, *La cultura nel pnrr e la cultura del PNRR: alcune considerazioni*, in P.A. Persona e Amministrazione, 1/2023, in particolare, pag. 456 sulla digitalizzazione

³³⁸ Questa constatazione è generalmente accettata in dottrina: S. Fantini, *Beni culturali e valorizzazione della componente immateriale*, Aedon, 1/2014. Nello stesso numero della rivista, si veda anche M. Dugato, *Strumenti giuridici per la valorizzazione dei beni culturali immateriali*. Infine, M. Cammelli, *Immateriale economico e profilo pubblico dei beni culturali*, in G. Morbidelli, A. Bartolini (a cura di) *L'immateriale economico nei beni culturali*, Giappichelli, 2016, pagg. 91-93

immagini al centro delle politiche di valorizzazione, non solo come strumento per assicurare risorse finanziarie, ma anche come mezzo per preservare e promuovere il valore culturale intrinseco del patrimonio stesso.

In secondo luogo, occorre considerare che il riuso delle immagini da parte dei privati, anche quando motivato da una finalità di lucro, non si esaurisce in una semplice operazione di commercializzazione del patrimonio, ma può contribuire, in via indiretta, alla missione educativa e promozionale degli istituti della cultura (si pensi, ad esempio, alla pubblicazione di immagini su riviste scientifiche o periodici di informazione). In simili contesti, l'imposizione di costi eccessivi, anche quando proporzionati al valore simbolico dell'opera rappresentata, rischierebbe di compromettere l'accessibilità delle immagini, ostacolando la circolazione della cultura e la promozione del patrimonio stesso³³⁹.

Queste brevi considerazioni evidenziano le ragioni alla base di un cambio di prospettiva da parte dell'amministrazione e del legislatore in tema di accessibilità e circolazione delle immagini: in sostanza, è stato necessario passare da una valutazione statica concentrata sull'impatto dell'atto di riproduzione sul bene culturale, a una visione dinamica, focalizzata sugli effetti del riutilizzo dell'immagine in termini di valorizzazione culturale e diffusione della conoscenza del bene culturale.

³³⁹ Il problema è stato ampiamente evidenziato in dottrina, su tutti S. Baia Curioni, *Rompere lo specchio di Narciso. I diritti di immagine relativi al patrimonio culturale come occasione di imprenditorialità, autonomia e decentramento*, Aedon 2/2023

Esaminando la disciplina vigente, emerge come questa si articoli attorno a due principali direttrici. La prima, strettamente legata alle origini storiche delle norme, distingue tra i poteri relativi alla tutela materiale del bene riprodotto, disciplinati dall'art. 107, e le ulteriori valutazioni che l'amministrazione è chiamata a compiere prima di autorizzare l'uso della riproduzione. Quest'ultime sono trattate all'art. 108 e costituiscono la componente principale della disciplina. La seconda riguarda, invece, la dicotomia tra l'uso culturale delle riproduzioni (per finalità personali, di studio, ricerca, manifestazione del pensiero e promozione della conoscenza) e l'uso economico³⁴⁰. Le riproduzioni sono «in ogni caso libere», se realizzate secondo le modalità previste dal Codice e diffuse senza scopo di lucro, in forme che ne escludano lo sfruttamento commerciale da parte di terzi³⁴¹. In tali casi, il privato è tenuto esclusivamente a corrispondere l'importo richiesto dall'amministrazione per la fornitura dell'immagine, qualora non ne sia già in possesso. Al contrario, l'uso dell'immagine del patrimonio culturale per finalità lucrative richiede un preventivo atto di assenso da parte dell'amministrazione. Il Codice prevede, infatti, la necessità di un provvedimento di concessione, subordinato alla verifica del rispetto della dignità culturale del bene e al pagamento di un canone, cui si aggiunge, se applicabile, il costo per la fornitura della riproduzione. Sul piano pratico, ciò implica che il soggetto interessato debba comunicare in anticipo all'amministrazione in che modo intende servirsi dell'immagine. Sulla base delle informazioni fornite,

³⁴⁰ M. C. Pangalozzi, *La fruizione del patrimonio culturale nell'era digitale: quale evoluzione per il "museo immaginario"?*, Aedon, 2/2020

³⁴¹ D.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, art. 108, comma 3 bis

l'amministrazione sarà chiamata a valutare l'ammissibilità dell'uso proposto e a determinare l'importo del canone corrispondente.

L'ammissione al riuso delle immagini per scopi commerciali è sostanzialmente assimilata a un provvedimento di concessione d'uso³⁴², in cui l'amministrazione è chiamata a motivare la compatibilità tra le modalità di riproduzione e la conservazione del bene, nonché tra l'impiego delle immagini e il valore culturale del bene rappresentato. All'amministrazione è rimesso un compito di estrema delicatezza: tutti i passaggi della motivazione richiedono valutazioni di natura tecnica, fatta eccezione per il giudizio sul rispetto della dignità culturale del bene, che rappresenta un esercizio di discrezionalità tecnico-amministrativa. A tal riguardo, si applicano le considerazioni generali svolte in tema di concessioni d'uso: anche in questo frangente, l'amministrazione compie una scelta complessa e potenzialmente divisiva, che non può essere ridotta a un semplice apprezzamento di circostanze oggettive, ma richiede un bilanciamento ponderato tra le esigenze di tutela e quelle (anche economiche) della valorizzazione³⁴³.

Diversamente, la fruizione e il riuso delle immagini per finalità personali, di studio, ricerca o manifestazione del pensiero è equiparata all'uso pubblico dei beni culturali riprodotti. In questo caso, si configura un vero e proprio diritto soggettivo dell'utente, esercitato secondo modalità definite dall'amministrazione con l'obiettivo di preservare l'integrità del bene e garantirne l'accessibilità ai visitatori (così, ad esempio, sono vietati l'uso di fonti luminose, cavalletti o treppiedi nelle

³⁴² Su questa qualificazione si veda A. L. Tarasco, *Diritto e gestione del patrimonio culturale*, cit., pag. 75 ss.

³⁴³ F. Caporale, op. cit., pag. 277

sale dei musei). In assenza di un provvedimento concessorio, il controllo esercitato dall'amministrazione sulla compatibilità fra l'impiego dell'immagine e il suo significato culturale si limita a una verifica, *ex post*, sul rispetto dei limiti posti in generale alla libertà di manifestazione del pensiero e alla libertà dell'arte e della scienza³⁴⁴.

Se la distinzione fra uso personale e commerciale delle riproduzioni appare chiara sul piano teorico, essa è, nella pratica, resa sempre più sfuggente da un contesto di mercato nel quale i profili economici e culturali di ogni attività privata si vanno progressivamente sovrapponendo. Per restituire alla bipartizione un significato in grado di orientare l'azione dell'amministrazione occorre collocarla nel quadro più ampio degli obiettivi culturali ed economici della funzione di valorizzazione. In concreto, l'onerosità del riuso delle immagini del patrimonio culturale deve essere parametrata in relazione alla finalità che la riproduzione persegue, distinguendo tra scopi economici e divulgativi. La natura commerciale o culturale dell'attività non può essere unicamente sulla base di elementi formali, come la presenza di un prezzo di copertina. Al contrario, l'amministrazione dovrà tenere conto «del carattere delle attività a cui si riferiscono le concessioni d'uso» e «della destinazione della riproduzione, nonché dei benefici economici

³⁴⁴ Sui quali, S. Cassese, *Art. 33-34*, in *Commentario della Costituzione. Rapporti etico-sociali*, (a cura di) G. Branca, Bologna-Roma, 1976, pagg. 227-234, G. Fontana, *Art. 33*, in *Commentario alla Costituzione*, (a cura di) R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, I. Giappichelli, 2006, pagg. 679-681, S. Fois, *Principi costituzionali e libera manifestazione del pensiero*, Giuffrè, 1957, in particolare pagg. 97-111, A. Cerri, *Opera d'arte e buon costume*, in *Giur. cost.*, 1976, G. Clemente di San Luca, *Libertà dell'arte e potere amministrativo*, cit., pagg. 114- 123, F. Rimoli, *La libertà dell'arte nell'ordinamento italiano*, Cedam, 1992, in particolare pagg. 350-355 *Id*, *Le libertà culturali*, in AA. VV. *I diritti costituzionali*, Torino, 2001, pagg. 670-671

che ne derivano per il ricorrente»³⁴⁵. La necessità di un'interpretazione in chiave sostanziale della distinzione fra usi lucrativi e personali trova piena conferma nelle recenti *Linee guida* ministeriali per la quantificazione dei canoni³⁴⁶. Il tariffario, pur ribadendo il principio di onerosità per tutte le riproduzioni finalizzate a scopi commerciali, prevede una serie di esenzioni e riduzioni del canone per le attività private che contribuiscano alla valorizzazione del patrimonio culturale.

Dal quadro delineato emerge con chiarezza come il regime delle riproduzioni non sia più concepito come manifestazione del controllo proprietario esercitato dall'amministrazione sui beni culturali, ma sia indirizzato a una più complessa finalità di valorizzazione. Le riproduzioni si configurano, infatti, come una risorsa strategica che gli enti pubblici intendono gestire in modo consapevole e mirato, sia per promuovere il valore culturale dei beni, sia per ricavare le risorse economiche necessarie per la loro gestione. La normativa vigente mira quindi a massimizzare due distinti ordini di benefici: da un lato, i vantaggi economici derivanti dagli usi commerciali delle riproduzioni, dall'altro la diffusione della conoscenza del patrimonio culturale. A tal fine, si registra una sostanziale apertura verso le utilizzazioni non lucrative, considerate funzionali alla promozione della cultura, mentre gli usi commerciali sono subordinati alla corresponsione di un ritorno

³⁴⁵ D.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, art. 108, comma 1, lett *a* e *d*

³⁴⁶ D.M. 161 11/04/2023, recante “Linee guida per la determinazione degli importi minimi dei canoni e dei corrispettivi per la concessione d’uso dei beni in consegna agli istituti e luoghi della cultura statali”. Le linee guida sono state emendate con il D.M. 187 01/05/2023, al fine di rimuovere una serie di errori materiali presenti nel testo originale. Successivamente, il Ministero è ritornato sulla materia, adottando D.M. 108 21/03/2024 Modifiche al decreto del Ministro della cultura 11 aprile 2023, rep. n. 161, recante “Linee guida per la determinazione degli importi minimi dei canoni e dei corrispettivi per la concessione d’uso dei beni in consegna agli istituti e luoghi della cultura statali”

economico adeguato. Il vero discrimine tra le due fattispecie risiede dunque nella loro finalità: valorizzazione culturale, intesa come promozione della conoscenza del patrimonio, o valorizzazione economica, volta alla generazione di risorse finanziarie.

La lettura proposta permette di ricondurre l'imposizione del canone e la sua esclusione a distinti obiettivi di valorizzazione, evidenziando come la *ratio* delle limitazioni al libero riuso delle immagini risieda nella necessità di finanziare il servizio di fruizione pubblica del patrimonio culturale. In questo quadro, il canone rappresenta uno strumento attraverso il quale l'ente responsabile è legittimato a trarre dal bene culturale quelle utilità economiche, la cui appropriazione risulta compatibile con la fruizione culturale da parte del pubblico. Di conseguenza, appare giustificata anche la compressione degli interessi privati di coloro che intendono eseguire riproduzioni per scopi non qualificati da finalità di studio o culturali³⁴⁷.

In tal senso, appare significativo che il potere di imporre il canone sia stato attribuito agli enti preposti alla custodia e alla gestione del bene ed esposti ai relativi costi, mentre è escluso per i beni già liberamente visibili al pubblico, sottolineando la funzione specifica del canone come strumento volto a sostenere le attività di valorizzazione laddove esse comportino un impegno gestionale diretto. Tuttavia, l'effettiva capacità dei canoni di contribuire in modo significativo alla valorizzazione economica è stata oggetto di numerose critiche. In particolare, ne è stata sottolineata la scarsa redditività, unita agli elevati costi di gestione

³⁴⁷ Appiano quindi confermate le conclusioni raggiunte nella letteratura civilistica da G. Resta, *L'immagine dei beni*, in *Diritti esclusivi e nuovi beni immateriali*, (a cura di) G. Resta, Giappichelli, 2011, pag. 570

derivanti dal rilascio delle concessioni e dalla distribuzione delle immagini ai singoli richiedenti³⁴⁸. Per questo motivo, è stato ipotizzato che una liberalizzazione totale o parziale del riuso delle immagini potrebbe meglio conciliare gli obiettivi di valorizzazione economica e culturale, rafforzando al contempo la reputazione e l'attrattività internazionale degli istituti della cultura³⁴⁹.

12. Le mostre come strumento di valorizzazione: la disciplina dei prestiti

Considerazioni in parte analoghe possono essere formulate in relazione alla disciplina dei prestiti di beni culturali mobili. Anche in questo caso, infatti, ci troviamo di fronte a un istituto che consente la fruizione del patrimonio storico e artistico al di fuori degli istituti che lo custodiscono e che, come tale, può prestarsi sia alla promozione della cultura, che alla produzione di ricavi. In particolare, la movimentazione dei beni museali si configura come una pratica essenziale per l'organizzazione di mostre temporanee e permette l'esposizione di opere che altrimenti rimarrebbero inaccessibili al pubblico nelle proprie sedi originarie. La circolazione dei beni culturali è, insomma, strumento chiave per la costruzione di un'offerta museale dinamica in grado di invogliare la

³⁴⁸ M. Ricolfi, *Le immagini del patrimonio culturale: illusioni perdute o nuove direzioni di marcia?*, Dir. inform, 1/2024, pagg. 20-23

³⁴⁹ A titolo di esempio, D. Manacorda, *L'immagine del bene culturale pubblico tra lucro e decoro: una questione di libertà*, in Aedon, 1/2021, M. Modolo, *Il riuso delle immagini dei beni culturali pubblici (1962-2022): un percorso a ostacoli*, Digitalia, 2/2023. Si veda inoltre Corte dei conti, Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, Delibera n. 76/2023/G, Gli esiti dell'attività di controllo svolta nell'anno 2022 e le misure conseguenziali adottate dalle amministrazioni, Relatore Cons. Carmela Mirabella, pag. 156, consultabile presso https://www.icom-italia.org/wp-content/uploads/2023/11/corte_dei_conti_deliberazione_20_ottobre_2023_n_762023g.pdf

fruizione (ripetuta) dei luoghi della cultura e garantirne la sostenibilità economica³⁵⁰. Per questi motivi, la sua disciplina, almeno per quanto riguarda i prestiti all'interno del territorio nazionale, è progressivamente scivolata dall'ambito della tutela a quello della valorizzazione, in modo non diverso da quanto accaduto alle riproduzioni.

L'impostazione fortemente legata alla tutela è ancora identificabile nel Codice, il quale, proprio per il rilievo delle esigenze di conservazione, considera ogni allontanamento di un bene culturale dall'istituto che ne ha la custodia come un evento eccezionale, consentito solo a fronte di modalità di trasporto ed esposizione che assicurino le migliori condizioni di sicurezza dell'opera³⁵¹. Tuttavia, a questa lettura sostanzialmente statica della tutela si è presto affiancata la propensione dei musei a innovare la propria proposta culturale attraverso la circolazione delle opere e l'organizzazione di esposizioni temporanee. Quest'ultime, pur non sempre esplicitamente menzionate negli statuti degli enti culturali, sono ormai riconosciute come parte integrante della missione istituzionale dei luoghi della cultura³⁵².

I maggiori critici del fenomeno delle mostre hanno sottolineato come i prestiti possano determinare una temporanea sottrazione del bene

³⁵⁰ P. Forte, *I prestiti di beni culturali*, in G. Cerina Feroni, S. Torricelli (a cura di), *Il regime giuridico dei musei*, cit., 2021

³⁵¹ D.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, art. 48

³⁵² Come confermato dall'Allegato 1 al decreto del Ministero per i beni e le attività culturali del 29 gennaio 2008, che introduce, all'art. 1, il principio di normalità, in base al quale «l'attività di scambio, prestito e collaborazione tra istituti museali e altre istituzioni culturali va considerata ordinaria e finalizzata all'accrescimento della qualità dell'offerta culturale». Riferimenti alla movimentazione dei beni culturali sono contenuti anche nell'Atto di indirizzo sui criteri tecnico-scientifici e sugli standard di funzionamento dei musei (decreto 10 maggio 2001) e nel più recente d.m. 21 febbraio 2018, n. 113, recante i livelli uniformi di qualità per i musei.

culturale alla sua destinazione ordinaria, ovvero alla fruizione pubblica nel luogo in cui è abitualmente esposto³⁵³. Il mutamento della sede espositiva, d'altra parte, appare spesso motivato da considerazioni di ordine economico, prima ancora che museografiche. Tuttavia, i rischi connessi a una minore fruibilità sembrano mitigati dalle disposizioni del Codice, che qualifica il prestito di beni culturali come una forma particolare di concessione d'uso strumentale e precaria, distinguendone la disciplina dal modello generale dell'art. 107 sotto due profili principali: innanzitutto, non ne è prevista l'onerosità, con la conseguenza che la maggior parte dei prestiti si realizza a titolo gratuito. Inoltre, a differenza delle altre concessioni d'uso, la movimentazione delle opere d'arte è subordinata al requisito della piena fruibilità del bene nel sito di destinazione

Il termine “prestito”, così come utilizzato nel Codice, risulta ambiguo e deve essere distinto sia dagli spostamenti di beni culturali, sia dai prestiti internazionali. La categoria degli spostamenti riguarda trasferimenti, anche temporanei, di beni culturali che rimangono sotto la custodia della stessa struttura organizzativa³⁵⁴. Questa fattispecie, distinta dal prestito vero e proprio, è oggetto di una disciplina autonoma e condizionata al rilascio di un'autorizzazione ministeriale richiesta a fini di tutela. I prestiti internazionali, invece, sono regolati da un insieme di norme finalizzate al controllo della circolazione dei beni culturali, con l'obiettivo primario di prevenire la loro uscita definitiva dal territorio nazionale, con la sola eccezione delle opere di modico valore (per le

³⁵³ Su tutti, T. Montanari, V. Trione, *Contro le mostre*, Einaudi, 2017

³⁵⁴ Si pensi, ad esempio, allo spostamento di un'opera tra differenti sedi dello stesso istituto pubblico della cultura. Sull'argomento si veda S. Amorosino, *La regolazione dei trasferimenti e prestiti dei beni artistici*, in *Urbanistica e appalti*, 1/2017, in particolare pag. 37

quali vige comunque un obbligo di denuncia dell'esportazione)³⁵⁵. Ogni prestito internazionale richiede il rilascio di un attestato di circolazione temporanea, la cui validità è generalmente limitata a diciotto mesi, salvo estensioni fino a otto anni, possibili esclusivamente nell'ambito di accordi culturali stipulati in condizioni di reciprocità con istituzioni museali estere. L'autorizzazione al prestito internazionale implica, inoltre, una rigorosa valutazione del rilievo culturale del bene e della meritevolezza dell'iniziativa ricevente, ponendo particolare attenzione alla qualità e agli obiettivi dell'esposizione cui il prestito è destinato.

È interessante osservare come, in tale contesto, le esigenze di fruizione pubblica, centrali per i prestiti nazionali, risultano attenuate, in coerenza con l'idea che il godimento pubblico dei beni culturali, coerentemente con la loro appartenenza al patrimonio della nazione, costituisca una finalità istituzionale perseguita dall'amministrazione principalmente all'interno del territorio nazionale e non rientri, pertanto, fra gli interessi valutati dall'amministrazione al momento dell'autorizzazione all'esportazione temporanea³⁵⁶.

Sul piano delle competenze, la decisione in merito allo spostamento delle opere spetta all'apparato tecnico-professionale delle

³⁵⁵ D.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, art. 48. Sull'argomento si vedano F. Lafarge, *La circolazione internazionale dei beni culturali, dopo le modifiche al Codice*, in Aedon, 1/2009, M. Tuccillo, *La circolazione dei beni culturali: quadro normativo e criticità del sistema italiano*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2020, n. 3-4, A. Pirri Valentini, *Il controllo giurisdizionale sull'esportazione di opere d'arte*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2/2020

³⁵⁶ G. Avanzini, *La circolazione intracomunitaria dei beni culturali privati, tra tutela del patrimonio artistico nazionale e identità culturale europea*, in *Riv. trim. dir. pubbl. Comunitario* 2018, n. 3/4, pag. 690, la quale osserva che «la ratio della disciplina (...) è costituita non tanto dalla necessità di valorizzare le opere o di conservarne l'integrità fisica, quanto di garantire l'identità e l'unità del patrimonio culturale nazionale»

amministrazioni pubbliche. Per i beni di proprietà statale, l'attribuzione delle competenze è particolarmente articolata: le Direzioni Generali per Archivi, Biblioteche e Diritto d'Autore, le Direzioni Regionali e gli Istituti Autonomi del Ministero autorizzano il prestito delle opere appartenenti alle proprie collezioni, nel rispetto degli accordi stipulati con istituzioni culturali italiane e straniere. Per i prestiti internazionali, è inoltre necessario il parere della Direzione Generale Musei, con il coordinamento del Segretario Generale in attuazione delle direttive ministeriali. Quanto ai beni culturali di proprietà pubblica non statale, l'autorizzazione ministeriale si somma al consenso del soggetto pubblico o privato proprietario, responsabile della conservazione del bene.

La decisione amministrativa in materia di prestiti di beni culturali è disciplinata da norme secondarie di indirizzo che, nel richiamare criteri internazionalmente riconosciuti, impongono all'amministrazione di valutare non solo le condizioni di tutela e fruibilità dell'opera, ma anche la qualità scientifica dell'iniziativa richiedente. Si tratta, dunque, di un processo decisionale che implica un delicato bilanciamento tra il rilievo culturale dell'evento beneficiario e l'interesse primario alla conservazione e alla fruizione del bene nel suo contesto originario. L'evoluzione dell'istituto del prestito, da funzione meramente accessoria della tutela a strumento strategico di valorizzazione, ha comportato un significativo rafforzamento degli obblighi motivazionali in capo all'amministrazione. In linea con i principi di trasparenza e

responsabilità amministrativa, la motivazione deve affrontare in maniera articolata e puntuale tre profili fondamentali³⁵⁷.

In primo luogo, occorre verificare la compatibilità del prestito con le esigenze di tutela materiale del bene, tenendo conto di eventuali necessità di adottare misure alternative o compensative per garantirne la conservazione. In secondo luogo, è necessario bilanciare l'incremento della fruizione culturale, che deriva dalla circolazione del patrimonio, con l'impatto negativo della temporanea sottrazione del bene al suo contesto originario. Questo aspetto risulta particolarmente rilevante quando il bene oggetto del prestito riveste un ruolo identitario per il museo o per il luogo di esposizione abituale. Infine, la motivazione dovrebbe includere una valutazione economica complessiva, che consideri sia i ricavi diretti e indiretti generati dal prestito, sia i costi di gestione e le potenziali perdite legate a una diminuzione dell'attrattività della collezione originaria durante l'assenza del bene.

Nonostante i progressi compiuti sul piano normativo e nella prassi amministrativa in materia di prestiti, la disciplina continua a presentare significative lacune, in particolare per quanto riguarda i requisiti di motivazione dei provvedimenti autorizzativi. Una prima criticità si rinviene nell'assenza, nelle fonti secondarie, di un obbligo espresso a integrare la valutazione del prestito con una considerazione sistematica della sua dimensione economica: ciò ha determinato la perdurante tendenza ad autorizzare i prestiti a titolo gratuito, rendendoli, in concreto, più prossimi al modello civilistico del comodato d'uso, che non a una vera e propria concessione di beni pubblici. Un secondo

³⁵⁷ Il tema della motivazione è trattato da P. Forte, op. cit,

profilo problematico attiene la qualità e la completezza delle istanze dei richiedenti, che, pur risultando generalmente accurate sotto il profilo delle garanzie conservative, spesso difettano di informazioni sulla progettazione scientifica e culturale, lasciando l'amministrazione priva di una visione complessiva dei benefici attesi e, dunque, costretta a decidere in assenza di tutti gli elementi necessari a una motivazione effettivamente fondata³⁵⁸. Le fragilità evidenziate finiscono per mettere in discussione la capacità stessa dell'istituto del prestito di fungere da strumento di valorizzazione del patrimonio, non solo nella sua dimensione culturale ma anche in quella economica.

13. Valorizzazione e finanziamenti privati: mecenatismo e sponsorizzazioni

Gli strumenti della valorizzazione, per come presentati finora, si possono dividere in diverse categorie a seconda della finalità perseguita e del ruolo assegnato al privato. Un primo insieme raccoglie i partenariati attraverso cui i privati sono coinvolti nella gestione del patrimonio culturale e nella programmazione o erogazione dei servizi per il pubblico. Si tratta di strumenti che presuppongono una stretta collaborazione tra settore pubblico e privato e che mirano a integrare risorse e competenze per garantire una gestione più efficace e sostenibile dei luoghi della cultura. Una seconda categoria comprende, invece, gli strumenti, come i prestiti e i permessi di riproduzione, con cui l'amministrazione concede in uso il patrimonio culturale ad altri soggetti

³⁵⁸ Il problema è evidenziato da F. Caporale, op. cit., pag. 289

pubblici o privati. I beneficiari delle concessioni, a loro volta, possono essere autorizzati a svolgere attività finalizzate alla promozione della cultura, come accade, ad esempio, nel caso dei prestiti di opere d'arte per l'organizzazione di mostre, oppure a impiegare il patrimonio per scopi di interesse individuale, a fronte del pagamento di un canone, come nel caso degli utilizzi lucrativi delle riproduzioni o, più in generale, delle concessioni in uso strumentale e precario.

Vi è poi un'ultima categoria di strumenti, tendenti semplicemente a raccogliere risorse finanziarie a favore dell'amministrazione, facendo leva sulla naturale capacità del patrimonio di suscitare l'interesse dei privati e attrarre finanziamenti. In questo ambito possono essere collocati gli incentivi fiscali al mecenatismo e le sponsorizzazioni di beni culturali. L'inerenza di questi istituti alla funzione di valorizzazione è puramente indiretta: essi non recano alcun beneficio alla conservazione, fruizione o promozione del patrimonio culturale, ma mobilitano risorse che l'amministrazione potrà destinare a tali scopi³⁵⁹. La produzione di un effetto positivo sulla valorizzazione dipende tuttavia dal fatto che i contributi privati raccolti attraverso questi canali si sommino al finanziamento pubblico già esistente, senza andare a sostituirlo. In caso contrario, il rischio è che l'apporto di finanziatori esterni non generi alcun miglioramento nelle condizioni di tutela e offerta al pubblico del patrimonio culturale (dunque non lo valorizzi in alcun modo) ma semplicemente ne trasferisca il costo dal settore

³⁵⁹ È questo lo scopo della funzione di valorizzazione nella sua totalità secondo S. Cassese, *I beni culturali: dalla tutela alla valorizzazione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 7/1998, pag. 674

pubblico a quello privato, riorientando la missione degli istituti della cultura dalla promozione al *fundraising*³⁶⁰.

Mecenatismo e sponsorizzazioni sono accomunati da una netta separazione funzionale fra amministrazione pubblica e soggetti privati: la prima individua gli obiettivi di valorizzazione e ne assicura il perseguimento, mentre i secondi si limitano a finanziare l'operazione, senza poterne definire obiettivi e modalità³⁶¹. Questo tipo di compartecipazione dei privati alle spese del patrimonio culturale è stata incentivata, in primo luogo, attraverso meccanismi di detrazione e deduzione fiscale volti a favorire le erogazioni liberali da parte di privati e imprese. Tuttavia, il mecenatismo privato ha generato risultati limitati, per ragioni di scarsa convenienza fiscale e limitato ritorno di immagine. Per ovviare quantomeno al secondo problema, è stato sviluppato lo strumento della sponsorizzazione dei beni culturali.

In termini generali, la sponsorizzazione è un contratto atipico, oneroso e sinallagmatico, in cui una parte concede l'uso del proprio nome o della propria immagine, per la promozione dell'attività o dei prodotti dello sponsor, in cambio di un corrispettivo. L'applicazione di questo istituto nel settore dei beni culturali è prevista, dal Codice stesso, all'art. 120, in base al quale si ha una sponsorizzazione di beni culturali ogniqualvolta un privato offra un contributo alla progettazione, realizzazione o gestione di interventi di tutela o valorizzazione del patrimonio culturale, in cambio della possibilità di associare il proprio nome, marchio o

³⁶⁰ Con l'ulteriore rischio di innescare una dinamica competitiva fra singoli istituti e beni culturali per accaparrarsi le elargizioni liberali. In generale sui risultati economici del mecenatismo, A. L. Tarasco, op. ult. cit., pagg. 44 ss.

³⁶¹ G. Fidone, *Il ruolo dei privati nella valorizzazione dei beni culturali: dalle sponsorizzazioni alle forme di gestione*, Aedon, 1-2/2012

prodotto al bene culturale in questione. Sono dunque le sole sponsorizzazioni passive a rientrare fra gli strumenti di valorizzazione, in quanto configurano un contratto attivo per l'amministrazione, che comporta un'entrata in denaro (nel caso della sponsorizzazione finanziaria) o sotto forma di beni e servizi (sponsorizzazione tecnica).

Come nel caso delle riproduzioni, l'utilità conseguita dal privato dipende non tanto dalla pregevolezza estetica del bene che egli potrà associare al proprio prodotto, ma dal suo rilievo simbolico e dalla conseguente riconoscibilità presso il pubblico. Questo valore immateriale è quindi oggetto di una particolare protezione: la sponsorizzazione, per risultare ammissibile, deve avere ad oggetto prodotti, marchi o servizi compatibili con la dignità culturale del bene che ad essi sarà associato. Nel rispetto di questo requisito, la sponsorizzazione viene considerata dall'ordinamento come un accordo sempre favorevole all'amministrazione, in quanto assicura entrate finanziarie o risparmi di spesa, senza gravare sul bilancio pubblico. Essa, infatti, rientra nella categoria dei contratti sinallagmatici, ma l'utilità che il privato intende conseguire non ha alcun costo monetario per l'amministrazione.

Come già visto per i partenariati speciali, la convenienza economica dell'operazione, i cui costi gravano interamente sul settore privato, giustifica una disciplina estremamente scarna in tema di scelta del contraente e contenuto minimo del contratto. La ricerca dello *sponsor* avviene tramite un bando pubblicato sul sito istituzionale dell'amministrazione, che deve indicare il termine per la presentazione delle offerte e, in caso di sponsorizzazione tecnica, i criteri di valutazione delle proposte progettuali. In presenza di più offerte, il

contratto viene stipulato con l'operatore che garantisce il finanziamento maggiore, in caso di sponsorizzazione finanziaria, o presenta l'offerta realizzativa migliore per le sponsorizzazioni tecniche. Il contratto deve specificare l'importo del contributo, le modalità di erogazione e i poteri dello *sponsor* nell'ambito dell'iniziativa di tutela o valorizzazione. Nelle sponsorizzazioni tecniche, l'amministrazione mantiene il potere di coordinare la progettazione e l'esecuzione dei lavori.

Al termine di questa panoramica, due elementi sembrano delineare il rapporto fra l'istituto in questione e la valorizzazione. In primo luogo, occorre sottolineare che il privato non sponsorizza mai direttamente un bene culturale, ma solo uno specifico intervento su di esso, previamente definito dall'amministrazione. Questo vincolo è funzionale a garantire che le finalità dell'intervento siano coerenti con gli obiettivi istituzionali dell'amministrazione del patrimonio culturale. In secondo luogo, la sponsorizzazione può essere qualificata come uno strumento di valorizzazione anche quando è destinata a finanziare interventi di tutela. Il suo legame con la funzione è infatti indiretto e si esaurisce nella produzione di un vantaggio finanziario per l'amministrazione, che avrà maggiori risorse a disposizione per adempiere ai propri compiti istituzionali.

La costante ricerca di finanziamenti ha condotto l'amministrazione ad adottare un atteggiamento marcatamente favorevole all'accettazione di proposte di sponsorizzazione compatibili con il valore culturale del bene (anche per il timore di incorrere in responsabilità erariale in caso di rifiuto)³⁶². Parallelamente si è avuta una progressiva rinuncia alla

³⁶² Come evidenziato nella Nota del Mibact n. 17461 del 9 giugno 2016

valutazione del reale importo economico delle prestazioni offerte dai privati, percepite spesso come un guadagno netto, indipendentemente dalla loro effettiva entità o adeguatezza rispetto al beneficio promozionale offerto. Ciò ha condotto in molti casi alla stipula di contratti il cui contenuto, figlio di una proposta del privato³⁶³, si è rivelato incerto o svantaggioso per l'amministrazione³⁶⁴: in particolare la somma versata dal privato ha assunto i caratteri di una erogazione liberale, la cui entità è determinata esclusivamente dal donante, piuttosto che da un accordo economico equilibrato. In altri casi, il contributo è stato calcolato sulla base di criteri mutuati dai canoni di concessione di servizi o spazi pubblicitari, anziché da una valutazione specifica del vantaggio acquisito dall'impresa attraverso la sponsorizzazione³⁶⁵.

Queste criticità suggeriscono l'urgenza di una revisione della disciplina in materia, volta a garantire una maggiore trasparenza, equità e sostenibilità nei rapporti tra amministrazione e privati, con l'obiettivo di preservare l'integrità del patrimonio culturale e la missione istituzionale dei luoghi della cultura.

³⁶³ Come osservato da R. Chieppa, *Il nuovo regime delle erogazioni liberali e delle sponsorizzazioni: il settore dei beni culturali e l'intervento delle fondazioni*, in Aedon, 2/2013

³⁶⁴ Fenomeno già denunciato da D. Bezzi e G. Sanviti, *Accordi di collaborazione e contratti di sponsorizzazione*, Giuffrè, 1998, pag. 20 ss

³⁶⁵ Come evidenziato rispettivamente da F. Caporale, op. cit., pag. 262 e da F. Liguori, Art. 49, in M. A. Sandulli (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, cit., pag. 529

Parte III

UNA POSSIBILE RILETTURA DEL CONCETTO DI VALORIZZAZIONE IN CHIAVE CULTURALE

1. La valorizzazione: da funzione amministrativa a insieme di politiche pubbliche

A questo punto, è possibile delineare con maggiore precisione alcune caratteristiche fondamentali della valorizzazione del patrimonio culturale. L'analisi condotta nei paragrafi precedenti ha evidenziato una nozione ampia e dinamica³⁶⁶, le cui finalità non si esauriscono nell'organizzazione di servizi di assistenza al pubblico, né nell'incremento di visitatori e ricavi, ma si estendono a iniziative capaci di generare valore anche per il contesto territoriale di riferimento, sia attraverso la produzione di utili per l'amministrazione, che per mezzo del sostegno allo sviluppo economico locale.

In questo quadro, non è più possibile parlare di una nozione unitaria di valorizzazione, ma piuttosto di un insieme articolato di strategie e percorsi, modellati sulle diverse tipologie di beni e sugli specifici

³⁶⁶ Per questo motivo, nella dottrina più recente, la valorizzazione è frequentemente definita come una “nozione polisensa”. Cfr. G. Mari, op. cit., M. Fiorillo, *Fra Stato e mercato: spunti di riflessione in tema di Costituzione economica, Costituzione culturale e cittadinanza*, Rivista AIC, 2/2018 pag. 5; S. Cavaliere, *La valorizzazione/gestione del patrimonio culturale in funzione dello sviluppo economico: l'esperienza degli strumenti collaborativi*, in *Amministrazione in cammino*, 2020, pag. 2; D. Gambetta, *Principio di sussidiarietà e valorizzazione “condivisa” del patrimonio culturale: quali coordinate giuridiche per un museo locale “partecipativo”?*, in *Ambietediritto*, 1/2022, pag. 6;

contesti di riferimento. Da un lato, per i beni mobili, prevale lo sfruttamento del valore immateriale, che si esprime tanto in iniziative educative e promozionali, come i prestiti per mostre o l'uso gratuito delle immagini a fini non commerciali, quanto in attività a rilevanza economica, quali sponsorizzazioni o concessioni per la riproduzione. Dall'altro lato, per i beni immobili, la valorizzazione si concretizza soprattutto attraverso concessioni e partenariati speciali, orientati al recupero funzionale e all'inserimento degli edifici nella vita sociale e culturale della comunità, con evidenti effetti di rigenerazione urbana e sviluppo territoriale³⁶⁷.

In un contesto ancora differente si colloca la valorizzazione dei beni culturali privati, che mira principalmente ad assicurarne l'apertura al pubblico. Il ruolo dei pubblici poteri non si esaurisce qui: essi, attraverso strumenti di natura normalmente consensuale, tendono a garantire la funzione sociale della proprietà privata dei beni culturali, la quale, a sua volta, si traduce nell'organizzazione di un servizio che ne consenta la fruizione in senso materiale e agevoli a tutti la comprensione e conoscenza del loro significato immateriale.

Infine, vi è una valorizzazione degli istituti e dei luoghi della cultura, che procede in modo sostanzialmente indipendente dal contenuto delle collezioni. Qui, l'attenzione si focalizza sul rafforzamento delle capacità operative, sull'organizzazione di nuovi servizi di accoglienza, ospitalità e *merchandising*, nonché sull'elaborazione di esperienze innovative di visita, anche grazie all'impiego di tecnologie digitali e al riallestimento di spazi e collezioni. Questo approccio tradizionale, definibile come

³⁶⁷ F. Caporale, op. cit., pag. 321

“valorizzazione per servizi”, dovrebbe poi tradursi in una valorizzazione manageriale, vale a dire nel conseguimento di una gestione museale sostenibile, sia dal punto di vista economico che culturale³⁶⁸, in grado di far coesistere vincoli di bilancio, esigenze di tutela e obiettivi di apertura al pubblico, perseguendo ciascuna finalità nel modo più efficiente e meno dispendioso possibile.

In sostanza, la valorizzazione comprende oggi tutte quelle iniziative che esulano dalla sfera della tutela intesa in senso strettamente conservativo. Non può più essere ricondotta a una funzione amministrativa unitaria, mancando quell'elemento unificante costituito da un fine ultimo di interesse pubblico che orienti tutte le attività e i poteri coinvolti³⁶⁹. Al contrario, la valorizzazione si configura come un insieme eterogeneo di politiche pubbliche, accomunate dalla convinzione che il patrimonio culturale possa fungere da generatore di

³⁶⁸ L. Casini, *Organizzazione, finanziamento, profili fiscali*, in *Il regime giuridico dei musei*, cit., in particolare pag. 39

³⁶⁹ Il concetto di funzione amministrativa è stato oggetto di numerose interpretazioni da parte della dottrina. In questo contesto, il termine funzione si riferisce all'insieme delle attività svolte dalle pubbliche amministrazioni per il perseguimento di un determinato scopo, indipendentemente dalla loro natura giuridica o materiale. Tali attività possono consistere in atti, meri comportamenti, decisioni organizzative o prestazioni.

Questa visione della funzione amministrativa come compito dell'amministrazione, che si concretizza in attività eterogenee dal punto di vista giuridico e materiale, è stata formulata da F. Benvenuti in *Funzione amministrativa, procedimento e processo* (Riv. trim. dir. pubbl., 1952; ora anche in *Bilancio, comunità persona*, 1/2021). Si veda, inoltre, dello stesso autore, *Funzione I) Teoria generale*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIV, Treccani, 1989.

L'adozione di questa interpretazione non è casuale, ma riflette l'uso prevalente del concetto di funzione nella dottrina in riferimento alla valorizzazione del patrimonio culturale. Tale impostazione teorica è stata sviluppata da L. Casini, il quale definisce la funzione di valorizzazione come un insieme di attività eterogenee accomunate da un fine unitario, dal quale deriva la loro qualificazione giuridica (*La valorizzazione dei beni culturali*, cit.).

Per una ricostruzione delle diverse accezioni attribuite al concetto di funzione amministrativa, si vedano S. Cassese, *Le basi del diritto amministrativo*, Garzanti, 1996, pag. 118 ss., e M. R. Spasiano, *La funzione amministrativa: dal tentativo di frammentazione allo statuto unico dell'amministrazione*, Dir. Amm., 2004

valore per l'intera società³⁷⁰. Essa si colloca a sua volta in un quadro più ampio di scelte di indirizzo, che richiedono l'integrazione degli obiettivi di sviluppo economico territoriale, sostenibilità ambientale e sociale³⁷¹ ed equilibrio dei conti pubblici³⁷² nella progettazione delle iniziative di valorizzazione del patrimonio culturale.

Sebbene l'evoluzione della valorizzazione non consenta di pervenire a una definizione univoca del concetto, essa presenta due meriti storicamente rilevanti. In primo luogo, all'interno dell'amministrazione ministeriale, ha fatto emergere compiti nuovi e ulteriori rispetto alla conservazione, evidenziando la necessità di avvicinare il patrimonio culturale al pubblico, non solo per ragioni di redditività economica connesse alla vendita dei biglietti, ma, prima ancora, per motivi educativi e di coesione sociale. In secondo luogo, in una prospettiva più ampia, ha reso evidente l'urgenza di "fare sistema" per costruire, in ciascun territorio, un'offerta culturale integrata, che includa non solo i beni di proprietà dello Stato e degli enti locali, ma anche quelli appartenenti a soggetti privati.

³⁷⁰ Idea che ha trovato la sua più nota e significativa formulazione nella Convenzione di Faro sul Valore dell'Eredità culturale per la società, che infatti pone l'obiettivo di «utilizzare pienamente il potenziale dell'eredità culturale come fattore nello sviluppo economico sostenibile» (Art. 2 della Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sul valore dell'eredità culturale per la società, fatta a Faro il 27 ottobre 2005). Sul rilievo della Convenzione per la valorizzazione del patrimonio culturale si veda V. Di Capua, *La Convenzione di Faro. Verso la valorizzazione del patrimonio culturale come bene comune?*, Aedon, 3/2021

³⁷¹ Una evoluzione indotta anche dal diritto sovranazionale, fattore al centro delle analisi di C. Vitale, *Riuso del patrimonio culturale e sviluppo delle aree interne. Le norme e le pratiche*, in Dir. amm., 2022, A. Piperno, P. Zitti, *La cultura nuovo pilastro dello sviluppo sostenibile*, in Munus, 3/2021, pagg. 599 ss. e C. Videtta, *Patrimonio e sviluppo sostenibile. Alla ricerca del IV pilastro*, Giappichelli, 2018

³⁷² Come evidenziato in particolare da A. L. Tarasco, *La redditività del patrimonio culturale. Efficienza aziendale e promozione culturale*, Giappichelli, 2006

L'ampliamento degli obiettivi legati alla valorizzazione si riflette tanto sul piano organizzativo, con un aumento delle strutture e dei soggetti coinvolti nella sua attuazione, quanto su quello funzionale, attraverso la moltiplicazione e la versatilità degli strumenti giuridici adottati. Questi possono essere di natura consensuale, come i partenariati, o unilaterale, come le autorizzazioni al prestito e i permessi di riproduzione. Nel primo caso, emerge con forza il carattere della flessibilità: la collaborazione fra pubblico e privato può essere impostata per perseguire obiettivi diversi, di natura economica, culturale o solidaristica. Pertanto, compito dell'amministrazione non è solamente selezionare la corretta veste giuridica del rapporto, ma anche apprestare (e, se necessario, adeguare nel tempo) una disciplina contrattuale adeguata alle finalità prefissate. Nel secondo caso, si evidenzia la necessità per l'amministrazione di effettuare una valutazione di compatibilità tra interessi eterogenei, come la conservazione materiale del bene, il rispetto della sua destinazione culturale e la redditività della sua gestione³⁷³.

In conclusione, si può affermare che gli strumenti di valorizzazione attribuiscono all'amministrazione una responsabilità significativa, imponendole il compito di definire con precisione gli obiettivi, le strategie e i limiti della valorizzazione a iniziativa pubblica. Questa

³⁷³ La varietà degli interessi rimessi alla valutazione dell'amministrazione nel momento di decidere sull'adozione di provvedimenti unilaterali finalizzati alla valorizzazione del patrimonio culturale emerge con particolare chiarezza se si considerano le scelte sulla riproducibilità e il riuso dell'immagine di beni culturali di particolare valore identitario. Si pensi ai recenti casi che hanno riguardato il David di Michelangelo e l'Uomo Vitruviano, ampiamente commentanti in dottrina: A. Bartolini, *Quale tutela per il diritto all'immagine dei beni culturali?*, Aedon 2/2023; A. Perruccio, *L'utilizzazione economica dell'immagine dei beni culturali*, in *Ambientediritto*, 1/2023; R. Caso, *Il David, l'Uomo vitruviano e il diritto all'immagine del bene culturale: verso un'evaporazione del pubblico dominio?* (Nota a Trib. Firenze 20 aprile 2023 e Trib. Venezia, ord. 17 novembre 2022), in *Foro it.*, 1/2023

responsabilizzazione ha talvolta rappresentato un ostacolo all'effettivo esercizio della funzione, anche a causa della tradizionale riluttanza degli apparati amministrativi a muoversi su terreni instabili, dove l'interesse pubblico primario non sia individuato in modo univoco e i profili di responsabilità risultano più incerti che nelle materie completamente normate. Tuttavia, il vero nodo sembra dovuto alla natura dei valori in gioco, che raramente possono essere valutati con criteri economici oggettivi. Questa caratteristica genera un'intrinseca incertezza decisionale, accentuando il timore di incorrere in responsabilità erariale.

2. I caratteri della valorizzazione e il suo rapporto con la tutela

L'evoluzione degli obiettivi e degli strumenti di valorizzazione ha comportato una trasformazione profonda del rapporto con la tutela nei termini di una vera e propria ibridazione funzionale, in cui la separazione tra le due funzioni si attenua e sbiadiscono i confini. Così, si è sostenuto che, se la valorizzazione rappresenta la «dimensione relazionale della tutela, fondata sul lavoro con e dentro i territori»³⁷⁴, la tutela non può più limitarsi alla conservazione statica dei beni, dovendo includere la garanzia delle condizioni materiali e comunicative necessarie a una fruizione piena e significativa. L'intreccio tra le funzioni si manifesterebbe, ad esempio, nella scelta dei beni da restaurare o nelle modalità di conservazione, sempre più influenzate da valutazioni relative alla potenziale fruizione e promozione del patrimonio, con l'effetto di spingere l'amministrazione deputata a

³⁷⁴ P. Petrarola, *La valorizzazione come dimensione relazionale della tutela*, in *Il diritto dell'arte. III La protezione del patrimonio artistico*, (a cura di) G. Negri-Clemente, S. Stabile, Skira, 2015, pag. 45

compiti di tutela a far propri gli obiettivi della valorizzazione. Tuttavia, l'idea di una piena assimilazione fra tutela e valorizzazione, all'interno di una "gestione" unitaria del patrimonio culturale, risulta smentita dal perdurante contrasto fra le finalità perseguite: da una parte, la valorizzazione si pone obiettivi di promozione culturale, redditività economica ed efficienza manageriale, dall'altra, la tutela continua a rispondere a fini essenzialmente conservativi, dai quali derivano costi di gestione, limiti alla fruibilità e rinunce allo sfruttamento economico dei beni e della loro immagine.

Questa tensione, che in passato si concentrava sull'accessibilità materiale del patrimonio³⁷⁵, sembra anzi aver trovato nella dimensione immateriale dei beni un nuovo terreno per svilupparsi³⁷⁶. Se, infatti, la valorizzazione fa leva sul valore immateriale del patrimonio e sulla sua capacità di attrarre interesse, visite e investimenti, per produrre valore a beneficio dell'amministrazione e dei territori, la tutela dovrà guardare in modo sempre più attento alla protezione di questo valore ed evitarne la strumentalizzazione e false rappresentazioni.

Nell'ambito della tutela dell'immateriale, le decisioni amministrative assumono margini di opinabilità, specialmente in questioni legate alla concessione d'uso dei beni o alla loro riproduzione per finalità commerciali. Inoltre, il crescente ricorso a partenariati per la collaborazione fra pubblico e privato introduce ulteriori elementi di incertezza, poiché gli sviluppi e le sopravvenienze proprie dei rapporti di durata non sono sempre anticipabili in fase progettuale. Un esempio

³⁷⁵ Come segnalato da L. Casini, *Valorizzazione e gestione*, in AA. VV., *Diritto del patrimonio culturale*, Il Mulino, 2020, pagg

³⁷⁶ M. Cammelli, *L'ordinamento dei beni culturali tra continuità e innovazione*, Aedon, 3/2017

significativo è rappresentato dalla concessione d'uso di beni immobili ad associazioni culturali, con le quali si instaura una cooperazione di lungo periodo nell'ambito della quale risulta difficile prevedere con esattezza le attività future e i relativi rischi per la conservazione dei beni. Analoghe difficoltà emergono nella valorizzazione tramite prestiti, dove la movimentazione e l'esposizione dei beni in contesti nuovi comporta inevitabilmente rischi, per quanto contenuti, per la loro integrità.

L'esercizio della tutela, pur adattandosi a questa complessità, rimane immutato nei suoi presupposti essenziali e nella sua obbligatorietà: esso non può essere sacrificato a vantaggio di una maggiore fruizione o redditività. Ciò che cambia è il "tempo" dell'azione amministrativa, che si prolunga oltre il singolo atto, per trasformarsi in un monitoraggio continuo lungo tutte le fasi dell'intervento di valorizzazione³⁷⁷. Questo approccio richiede, in fase di progettazione, l'adozione di misure preventive e compensative per minimizzare i rischi, e in fase esecutiva, un controllo rigoroso e costante sul comportamento del privato affidatario, per quanto riguarda l'attuazione delle clausole contrattuali e il rispetto delle prescrizioni tecniche.

Analizzare il rapporto tra le due funzioni in una prospettiva diacronica permette di comprendere come la tutela accompagni la valorizzazione in tutte le sue fasi, pur mantenendo obiettivi distinti. Eliminare questa distinzione e considerare le attività in questione interamente sovrapponibili non aiuta a chiarire l'azione amministrativa nel settore dei beni culturali. Al contrario, finisce per favorire la prevalenza di un

³⁷⁷ Come evidenziato da S. Caporale, op. cit., pag. 336

ordine di finalità sull'altro, con il rischio di escludere forme di tutela che, pur necessarie, potrebbero ridurre l'accessibilità o rendere la gestione del patrimonio più onerosa.

Vi è, tuttavia, un ambito in cui la tesi della coincidenza tra tutela e valorizzazione sembra assumere un'utilità descrittiva non trascurabile: la protezione dei cosiddetti beni culturali volatili, riconducibili al patrimonio folklorico, alle tecniche produttive tradizionali, alla ritualità e alle consuetudini locali, unitamente alle loro manifestazioni materiali³⁷⁸. Si pensi, ad esempio, ai provvedimenti di dichiarazione dell'interesse culturale e ai vincoli di destinazione d'uso imposti sugli esercizi storici e sui locali che, in passato, hanno ospitato attività tipiche strettamente legate alla storia sociale dei territori in cui sono situati³⁷⁹. In questi casi, la funzione di tutela, pur formalmente rivolta alla salvaguardia di beni materiali, trova la sua autentica giustificazione nell'esigenza di preservare un patrimonio immateriale composto da pratiche comunitarie, tradizioni e riti di socialità. Il vero oggetto della tutela, dunque, è la memoria collettiva: una dimensione non suscettibile di conservazione in senso materiale, che richiede, invece, apposite strategie di valorizzazione per incentivarne la continuità e trasmissione alle future generazioni, anche attraverso un'opera di consapevole

³⁷⁸ L'espressione beni volatili, quale categoria specifica di beni demologici, è stata coniata da A.M. Cirese, *Introduzione*, in R. Grimaldi, *I beni culturali demo antropologici. Schedatura e sistema informativo*, Giappichelli, 1988, pagg. 13-22, citato in A. Gualdani, *I beni culturali immateriali: ancora senza ali?*, Aedon, 1/2014. L'Autrice osserva come l'espressione risulti particolarmente adatta a descrivere beni «caratterizzati dalla mancanza di "durevolezza" degli oggetti che li connotano e dall'essere al contempo "identici e mutevoli"». Sugli stessi temi si veda anche *Id.*, *I beni culturali immateriali: una categoria in cerca di autonomia*, Aedon, 1/2019

³⁷⁹ Il riferimento è, in primo luogo, al caso che ha recentemente riguardato il vincolo di destinazione apposto sul Ristorante *Vero Alfredo*, sul quale si veda M. Cammelli, *Adunanza plenaria CdS 5/2023: chiusura del cerchio o apertura possibile?*, in Aedon, 1/2023

adeguamento ai nuovi contesti sociali³⁸⁰. La tutela del patrimonio culturale immateriale, anche laddove esso sia associato a un luogo fisico di interesse culturale, risulta sostanzialmente indistinguibile dalla valorizzazione o perlomeno destinata al fallimento se disgiunta da essa³⁸¹.

3. La valorizzazione del patrimonio culturale digitale

Il progresso tecnologico ha modificato in profondità i contenuti della valorizzazione e il suo equilibrio con la protezione del bene culturale: l'avvento della dimensione digitale segna, infatti, il passaggio da una fruizione interamente legata alla materialità dell'opera a una mediata dalla sua rappresentazione informatica, richiedendo all'amministrazione di adeguare le proprie funzioni di tutela e promozione alle logiche e agli strumenti propri dell'ambiente digitale³⁸². In particolare, la riproducibilità digitale delle opere costituisce una leva per ricomporre la tradizionale tensione tra esigenze conservative e istanze di fruizione e valorizzazione del patrimonio culturale: offrendo rappresentazioni il cui godimento non incide sull'integrità dell'originale, la tecnologia attenua i presupposti di questo conflitto, avvicinando tutela materiale e valorizzazione in un equilibrio nuovo, che rende possibile l'accesso diffuso e la rielaborazione della risorsa culturale.

³⁸⁰ I limiti funzionali del provvedimento di vincolo sono stati da tempo evidenziati in dottrina. N. Aicardi, *L'ordinamento amministrativo dei beni culturali*, cit., pagg. 58 ss.

³⁸¹ Sull'impossibilità di proteggere il patrimonio culturale immateriale attraverso l'estensione ad esso del regime di tutela previsto per le cose di interesse storico e artistico si veda M. Timo, *L'intangibilità dei beni culturali*, cit., in particolare pag. 213

³⁸² D. Donati, *La digitalizzazione del patrimonio culturale. Caratteri strutturali e valore dei beni, tra disciplina amministrativa e tutela opere d'ingegno*, in PA Persona e Amministrazione, 2/2019, pagg. 326-331

Al tempo stesso, le riproduzioni digitali non possono essere riduttivamente descritte come succedanei del bene culturale, in grado di consentirne la fruizione e lo studio in condizioni di sicurezza, configurandosi, piuttosto, come beni giuridici autonomi, portatori di una funzione culturale che si affianca a quella dell'originale. A questo proposito, la dottrina ha sottolineato che, a differenza delle varie forme di duplicazione analogica, «l'immissione nel mondo digitale dei beni culturali è operazione costitutiva, non meramente ricognitiva, e [...] concorre alla nascita di un nuovo bene epistemico, cognitivo, derivato da quello culturale già esistente, ma non identico, e nemmeno meramente riproduttivo» di quest'ultimo³⁸³. Il prodotto della digitalizzazione non è dunque una semplice copia, ma una rappresentazione arricchita, dotata di un proprio corredo informativo, espresso attraverso metadati e potenzialità di rielaborazione, che la rende, per riprendere un'efficace immagine, «una sorta di quadrato del bene» originario³⁸⁴, capace di svolgere una funzione autonoma di testimonianza. Se infatti ogni riproduzione comporta, sul piano strutturale, una perdita rispetto all'oggetto da cui è tratta, nel caso delle rappresentazioni informatiche questa condizione è in qualche modo compensata dall'emergere di nuovi significati e potenzialità cognitive che il *medium* digitale rende accessibili. È proprio in questo arricchimento della capacità rappresentativa dell'immagine che trova fondamento la categoria del patrimonio culturale digitalizzato, intesa come l'insieme dei beni originariamente materiali sottoposti a un processo di trasposizione in ambiente virtuale, attraverso il quale si

³⁸³ P. Forte, *Il bene culturale pubblico digitalizzato: prime note per uno studio giuridico*, in PA Persona e Amministrazione, 2/2019, pag. 259

³⁸⁴ Ivi, pag. 253

aprono inedite forme di fruizione, appropriazione e riuso del contenuto culturale³⁸⁵.

Le riproduzioni digitali, in quanto beni giuridici autonomi, sono oggetto di specifiche situazioni giuridiche, svincolate da quelle che riguardano l'appartenenza della *res* sottostante³⁸⁶, e funzioni amministrative. In particolare la loro disponibilità implica una serie di operazioni strumentali, configurabili come servizi pubblici, che spaziano dalla costituzione del bene digitale alla sua conservazione e offerta al pubblico. In una parola, viene in rilievo la gestione del bene culturale digitalizzato, lungo tutta la filiera che intercorre dalla realizzazione della copia fino alla sua fruizione da parte dell'utente finale: una modalità di valorizzazione che, pur non ricadendo nella competenza esclusiva dell'amministrazione (poiché, come si è visto, chiunque può legittimamente riprodurre, archiviare e diffondere l'immagine del patrimonio culturale per finalità non lucrative) costituisce, nondimeno, un compito doveroso per le amministrazioni aventi in consegna i beni. Il suo adempimento ha richiesto lo sviluppo di una struttura organizzativa notevolmente complessa, che riflette tanto l'eterogeneità delle competenze richieste, quanto il moltiplicarsi degli uffici e dei livelli di governo coinvolti nella digitalizzazione del patrimonio culturale. All'interno dell'amministrazione ministeriale, le competenze in materia risultano distribuite fra una pluralità di centri decisionali con evidenti sovrapposizioni e interferenze reciproche. Un ruolo centrale è svolto dall'Istituto Centrale per il Catalogo e la Documentazione (ICCD),

³⁸⁵ M. Ippolito, *Il Patrimonio Digitale della Cultura: un'opportunità di fruizione dei beni culturali "senza barriere"*, in *PA Persona e Amministrazione*, 9/2021, n. 2, pagg. 764

³⁸⁶ P. Grossi, *I beni: itinerari fra "moderno" e "pos-moderno"*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 4/2012, pag. 1061

ufficio dirigenziale generale afferente alla Direzione Generale Archeologia, Belle Arti e Paesaggio, cui spettano funzioni di ricerca, formazione, indirizzo e coordinamento tecnico-scientifico in materia di documentazione dei beni culturali. A esso si affianca la Digital Library, oggi configurata come ufficio dirigenziale generale della Direzione per la Digitalizzazione e la Comunicazione del Patrimonio Culturale, cui compete il coordinamento degli interventi nel settore e la redazione del Piano nazionale di digitalizzazione³⁸⁷. Funzioni analoghe sono attribuite, nell'ambito delle rispettive competenze, alla Direzione Generale Musei, alla Direzione Generale Biblioteche e Istituti Culturali e alla Direzione Generale Archivi, la quale, in particolare, cura la predisposizione delle linee guida per la formazione, la gestione e la consultazione degli archivi digitali delle amministrazioni. A completare il quadro, un ulteriore ruolo di coordinamento e indirizzo è svolto dall'Agenzia per l'Italia Digitale.

In un simile quadro, segnato dalla complessità e ridondanza dell'assetto organizzativo interno ed esterno al Ministero, nonché dall'inflazione di strumenti programmatici e di indirizzo, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) ha introdotto un primo elemento di razionalizzazione. Attraverso la previsione di un investimento specificamente dedicato alla digitalizzazione del patrimonio culturale nell'ambito della missione "Turismo e Cultura 4.0", il PNRR ha infatti ridefinito l'allocazione delle competenze, attribuendo all'Istituto Centrale per la Digitalizzazione del Patrimonio Culturale – Digital Library la responsabilità per il conseguimento degli obiettivi europei.

³⁸⁷ P. S., Maglione, *L'“innovazione” nel nuovo regolamento di organizzazione del Mibact (d.p.c.m. n. 169/2019): spunti ricostruttivi sulla Digital Library*, in Aedon, 1/2021

A quest'ultimo spettano funzioni di indirizzo e coordinamento, che trovano la loro più compiuta espressione nel Piano Nazionale di Digitalizzazione del Patrimonio Culturale (PND), oggi principale strumento di pianificazione strategica per la trasformazione digitale del settore. Frutto di un ampio processo di condivisione con gli operatori della cultura, il PND non ha natura prescrittiva, ma si configura come una guida aperta, accessibile e periodicamente aggiornata, volta a orientare in modo flessibile e scalabile le attività di digitalizzazione promosse da soggetti pubblici e privati che ne condividano principi e obiettivi³⁸⁸.

Il programma di intervento si articola in dodici sub-investimenti autonomi e complementari, finalizzati allo sviluppo di servizi per la produzione, conservazione e accesso al patrimonio culturale digitalizzato, nonché alla realizzazione di servizi abilitanti in grado di sostenere l'intera filiera della digitalizzazione. A fondamento di tale architettura si colloca l'infrastruttura tecnologica i.PAC, che ospita le risorse digitalizzate ed eroga servizi per la loro conservazione, gestione e fruizione, superando la frammentazione delle piattaforme sviluppate dai singoli istituti e amministrazioni.

Le risorse confluiscono nell'infrastruttura attraverso campagne di digitalizzazione centralizzate, gestite da una stazione appaltante unica incaricata di acquisire i servizi necessari sulla base di un piano dei

³⁸⁸ A. Negri, *La digitalizzazione del patrimonio culturale nel PNRR*, in M. Perini (a cura di), *La tutela dei diritti nell'era della riproduzione artistica digitale. Atti del Convegno tenutosi presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Siena il 19 aprile 2024*, Firenze University Press, 2025 e consultabile al seguente link: <https://library.oapen.org/bitstream/handle/20.500.12657/104656/44702.pdf;jsessionid=20165766F3BD026A0018F56CC4CF9224?sequence=1>. Si veda, in particolare, pagg. 90

fabbisogni condiviso con gli istituti di conservazione e definito in conformità agli indirizzi strategici delle Direzioni generali di settore. Tale accentramento delle funzioni di *procurement*, per cui gli istituti non sono destinatari diretti dei finanziamenti, ma beneficiari dei servizi di digitalizzazione, consente di superare la frammentazione e la disomogeneità delle procedure, assicurando l'adozione di standard uniformi, definiti nelle Linee guida per l'acquisizione, la circolazione e il riuso delle riproduzioni dei beni culturali in ambiente digitale elaborate dalla Digital Library.

Queste intervengono non solo sugli aspetti tecnici della digitalizzazione, inerenti all'acquisizione e conservazione delle immagini, ma anche sull'accessibilità delle risorse, sia sul versante tecnologico, sia pur in misura minore su quello giuridico. Sotto il primo profilo, esse richiedono alle amministrazioni di assicurare la qualità delle riproduzioni, evitando l'impiego di immagini degradate o di filigrane invasive e privilegiando formati standard accompagnati da licenze d'uso chiare, capaci di comunicare in modo trasparente gli usi consentiti. Sul piano giuridico, per evitare che la persistente distinzione tra usi lucrativi e non lucrativi del patrimonio digitale si traduca in una limitazione della fruizione, le Linee guida precisano che la consultazione delle immagini e della documentazione digitalizzata deve essere libera, raccomandando al tempo stesso di non compromettere la qualità dell'accesso: le amministrazioni possono dunque riservare il download delle riproduzioni in altissima risoluzione ai soli soggetti autorizzati allo sfruttamento commerciale, ma non degradare le immagini destinate alla fruizione pubblica.

La novità più rilevante, in tema di accesso alle riproduzioni, riguarda l'adozione dello strumento dell'etichetta "MiC Standard (BY NC)", un certificato elettronico integrato nei metadati della riproduzione che, pur non trasferendo alcun diritto sull'immagine, ne riassume le condizioni d'uso ai sensi della normativa codicistica³⁸⁹. E proprio in questo passaggio, dal contenuto delle Linee guida a quello del Codice, emerge con maggiore evidenza la tensione interna agli interventi in materia di digitalizzazione: se da un lato questi appaiono ispirati alla logica del libero riuso e dell'interoperabilità dei sistemi digitali, dall'altro la circolazione delle immagini continua a essere subordinata a un regime concessorio, che richiede un'autorizzazione individuale (e onerosa) per ogni impiego commerciale.

La questione assume rilievo soprattutto nel settore editoriale, che si colloca in una zona di confine tra sfruttamento economico e diffusione culturale. Le Linee guida hanno infatti fornito un'interpretazione evolutiva dell'art. 108 del Codice, riconoscendo alle amministrazioni la possibilità di concedere a titolo gratuito l'uso delle immagini del patrimonio culturale nell'ambito di «qualsiasi tipo di pubblicazione editoriale, in forma di monografia, rivista o periodico, sia in formato cartaceo che digitale». Tale apertura, che introduce una deroga significativa al principio di onerosità per gli impieghi commerciali, è stata in un primo momento oggetto di incertezza applicativa, per poi

³⁸⁹ Sulla quale si veda M. Croce, *La digitalizzazione delle collezioni museali. Stato dell'arte e prospettive*, in Aedon, 2/2023

trovare riconoscimento formale nel Tariffario ministeriale 2024 per la determinazione dei canoni di concessione³⁹⁰.

4. I caratteri della valorizzazione e la centralità della progettazione strategica

L'estensione del concetto di valorizzazione del patrimonio culturale ha inevitabilmente portato a un ripensamento dei meccanismi di programmazione condivisa e di raccordo tra i diversi livelli di governo. Come osservato nei paragrafi precedenti, la valorizzazione consiste oggi in un insieme di politiche pubbliche che perseguono finalità di diversa natura, calibrate sulle caratteristiche dei beni e dei territori interessati, anche in base alle esigenze dei privati che prendono parte alla loro attuazione. Per questo motivo, una corretta definizione iniziale degli obiettivi e delle strategie di valorizzazione si rivela essenziale per la riuscita degli interventi, come dimostrano le prassi applicative dei partenariati pubblico-privati. Del resto, fin dalla sua introduzione a fianco della tutela, la funzione di valorizzazione ha rappresentato un ambito in cui gli obiettivi dell'azione amministrativa sono (o dovrebbero essere) determinati attraverso la cooperazione tra i diversi livelli di governo, accompagnata dal coinvolgimento attivo dei privati³⁹¹. La

³⁹⁰ D.M. 108 21/03/2024 contenente modifiche al decreto del Ministro della cultura 11 aprile 2023, rep. n. 161, recante “Linee guida per la determinazione degli importi minimi dei canoni e dei corrispettivi per la concessione d’uso dei beni in consegna agli istituti e luoghi della cultura statali”. Si veda, in particolare, l’Allegato, pag. 14, lett. f delle “Ipotesi particolari” di riduzione del canone concernenti gli usi editoriali

³⁹¹ La necessità di coinvolgere, da una parte, gli enti locali e, dall'altra, i privati nell'amministrazione del patrimonio culturale è stata individuata, in dottrina, come motivazione fondamentale alla base dell'individuazione della funzione di valorizzazione. A

progettazione cooperativa ha l'obiettivo primario di superare la frammentazione delle iniziative promozionali derivanti dall'appartenenza del patrimonio a una pluralità di soggetti diversi. Al contempo, essa svolge un ruolo cruciale nella salvaguardia del pluralismo culturale, assicurando che i contenuti veicolati al pubblico riflettano in modo equilibrato la varietà e la complessità del patrimonio³⁹².

Questa esigenza di cooperazione trova attuazione nel sistema di progettazione consensuale delineato dall'art. 112 del Codice dei beni culturali e articolato in tre fasi successive: strategica, programmatica e gestionale. Il legislatore ha previsto una netta separazione tra l'elaborazione delle scelte strategiche, di competenza esclusivamente pubblica (pur con possibilità di adesione successiva da parte dei privati), e la loro attuazione e gestione, che possono essere esternalizzate. Solo quest'ultima è soggetta alle regole dell'evidenza pubblica, mirate a selezionare il partner privato più idoneo alla gestione, anche se non necessariamente dotato delle competenze utili per contribuire alla fase strategica.

Il procedimento prevede, inoltre, un momento intermedio, dedicato alla programmazione negoziata, che mira a pianificare nel dettaglio interventi specifici aventi ad oggetto singoli beni o istituzioni culturali. Il compito può essere affidato a un soggetto terzo, sotto forma di società *in house*, che non potrà partecipare successivamente alla gestione operativa. È dunque in questa fase che si colloca l'eventuale apporto

tal proposito si veda, fra gli altri, D. Vaiano, *La valorizzazione dei beni culturali*, Giappichelli, 2011

³⁹² N. Greco, *Stato di cultura e gestione dei beni culturali e ambientali*, Il Mulino, 1979, pag. 217 ss.

degli organismi per la valorizzazione, che il Ministero, le altre amministrazioni statali e gli enti locali possono costituire per la redazione dei piani di sviluppo culturale.

La fase strategica, snodo iniziale del procedimento, prevede la stipula di accordi strategici di valorizzazione tra lo Stato, attraverso il Ministero, e altri enti pubblici territoriali, per definire finalità e obiettivi comuni di valorizzazione entro un ambito territoriale omogeneo. Al loro interno sono individuati i “bacini culturali” interessati, i beni coinvolti e le linee generali della valorizzazione, con l’obiettivo di creare reti culturali, promuovere la conoscenza del patrimonio, favorire la fruizione pubblica e sostenere interventi di conservazione³⁹³. Il loro contenuto può riguardare anche la valorizzazione di beni privati, previo consenso dei proprietari³⁹⁴.

La fase successiva, programmatoria, rappresenta il fulcro del procedimento. In essa, sono stabiliti i singoli interventi di valorizzazione e ne viene verificata la fattibilità, attraverso la redazione di piani strategici di sviluppo culturale che individuano obiettivi e azioni specifiche. L’elaborazione dei piani può essere svolta direttamente dalle amministrazioni, con il coinvolgimento dei privati interessati, oppure essere affidata enti costituiti per l’occasione ed esclusi dalla successiva gestione del servizio. A differenza di quanto previsto per la fase strategica, la partecipazione non è dunque limitata ai proprietari del

³⁹³ D.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, art. 111, co. 1 individua «nella costituzione ed organizzazione stabile di risorse, strutture o reti, ovvero nella messa a disposizione di competenze tecniche o risorse finanziarie o strumentali» il fine della valorizzazione

³⁹⁴ D. Vaiano, Art. 112, cit., offre una ricostruzione della programmazione strategica fortemente improntata alla ricerca del consenso, così come G. Biasutti, *Il distretto culturale: l’inveramento delle garanzie obbiettive attraverso la codeterminazione dell’interesse collettivo*, in *Ambienteditto*, 3/2022, in particolare pagg. 7-9

bene, ma estesa anche a persone giuridiche private senza scopo di lucro impegnate, per statuto, nella promozione della cultura. I partenariati istituzionali costituiti in questa fase possono ricevere in uso i beni culturali da valorizzare senza che ciò ne modifichi il regime giuridico o incida sulle competenze in materia di tutela.

Infine, l'attuazione dell'intervento può assumere la forma della gestione diretta o della concessione a terzi, attraverso contratti di servizio, stipulati dall'amministrazione con il privato affidatario e l'eventuale organismo di valorizzazione, cui siano stati conferiti in uso i beni da valorizzare.

Nella pratica, il modello disegnato dal legislatore è rimasto sulla carta. La fase strategica è stata solitamente omessa, così come quella di progettazione che, anche quando messa in atto, risulta circoscritta alla pianificazione di interventi su singoli beni e istituti culturali, senza riuscire a esprimere una visione di insieme, in grado di indirizzare, per consenso, le iniziative di valorizzazione incidenti su un medesimo territorio. Di conseguenza, l'applicazione dell'art. 112 si è ridotta alla sola fase di attuazione, che ha finito con l'assorbire l'intera gestione del patrimonio culturale, evidenziando una significativa deviazione rispetto alla finalità originaria degli accordi con i privati, i quali, concepiti per affidare singoli servizi, sono stati invece impiegati per devolvere l'esercizio della funzione.

L'esperienza rivela che quello che era stato pensato come un meccanismo fortemente procedimentalizzato di elaborazione ed esercizio condiviso delle attività di valorizzazione si è trasformato nella veste giuridica per nascondere una concessione in gestione dei beni

culturali a soggetti esterni all'amministrazione. Le ragioni di questa distorsione sono da rintracciare nell'atteggiamento proprietario delle amministrazioni non solo rispetto ai beni ma anche alle funzioni loro assegnate, che ha impedito la condivisione delle scelte a monte, e nella considerazione puramente «estrattiva»³⁹⁵ (vale a dire solo in termini di potenziali ricavi) del patrimonio, che rende particolarmente attraente la sua gestione esternalizzata, anche in assenza di indicazioni vincolanti sui livelli di qualità e accessibilità a beneficio degli utenti.

Le problematiche esaminate non sembrano essere aggirabili attraverso il ricorso a strumenti di progettazione condivisa di livello regionale, che presentano alcuni limiti strutturali. Infatti, anche quando le regioni hanno sviluppato piani di valorizzazione con contenuti specifici³⁹⁶, l'ambito di applicazione è sempre vincolato ai confini dell'ente territoriale, che non sempre corrispondono al bacino culturale più adatto per una strategia di valorizzazione integrata. Essa infatti tende a realizzarsi all'interno di un distretto culturale, inteso come rete di beni e istituzioni che all'interno di un dato territorio erogano un'offerta culturale che riflette le specificità della storia locale³⁹⁷. Il distretto non si compone del solo patrimonio, ma integra al suo interno attività

³⁹⁵ In questi termini U. Mattei, *Beni culturali, beni comuni, estrazione*, in AA. VV., *Patrimonio culturale. Profili giuridici e tecniche di tutela*, Roma TrE-Press, 2017, in particolare pagg. 151-153,

³⁹⁶ Cfr. per la Toscana la legge regionale 21/2010, artt. 4-9, per il Lazio la legge regionale 24/2019, artt. 7-9, per la Lombardia la legge regionale 25/2016, per la Puglia la legge regionale 17/2013, artt. 11-13

³⁹⁷ Questa definizione è adottata da M. Carta, *I distretti culturali*, in *Analisi giuridica dell'economia*, 1/2017, pagg. 95-96. A tal proposito, vedasi anche G. Biasutti, *Il partenariato pubblico privato contrattuale: una teoria sul distretto culturale evoluto*, in *Le Regioni*, 6/2021, pagg. 1435-1442, che definisce il distretto culturale come l'ambito ideale di gestione del servizio pubblico culturale e «cluster di iniziative gestorie in partenariato» (pag. 1438)

produttive e servizi che trovano nella cultura e nei beni culturali il volano del proprio sviluppo. Questa aggregazione di sistema è solitamente mancata nella programmazione regionale che ha considerato, al contrario, gli interventi sul patrimonio culturale come un ambito isolato, senza valutarne l'interazione con altri interessi territoriali.

In questo contesto, recuperare l'idea di valorizzazione come insieme di politiche pubbliche finalizzate a generare valori di diversa natura (economici, culturali, legati alla fruizione, e così via) richiede un ripensamento profondo dei meccanismi attraverso cui vengono individuati i relativi obiettivi e strumenti, secondo una logica consensuale. Sul piano pratico, ciò implica la necessità di ristabilire una chiara distinzione tra le valutazioni strategiche e progettuali, che mirano a definire le prospettive di valorizzazione per specifici territori, istituti o beni culturali, e le scelte di carattere esecutivo, che invece si concentrano sull'individuazione del modello gestionale più efficace e sulla regolamentazione di eventuali rapporti con soggetti privati. A monte, l'adozione delle scelte strategiche e la redazione dei progetti di valorizzazione dovrebbe servire a ricomporre la frammentazione fra livelli di governo e regimi di appartenenza dei beni culturali, per recuperare «il riferimento a un “patrimonio” intrinsecamente comune, non suscettibile di arbitrarie o improponibili frantumazioni (...) e, perciò stesso, affidato, senza specificazioni, alle cure della “Repubblica”»³⁹⁸. A valle, l'esternalizzazione del servizio non dovrebbe essere assunta come fine dell'azione amministrativa e tornare a rappresentare una delle possibili soluzioni operative per il

³⁹⁸ Così Corte costituzionale sent. 194/2012, considerato in diritto n. 6

conseguimento degli obiettivi di valorizzazione individuati nella fase strategica, mentre la disciplina del rapporto con il soggetto affidatario dovrebbe essere preceduta e modellata sul preventivo riconoscimento agli utenti di adeguati livelli di accessibilità e qualità dell'offerta culturale.

5. Ripensare la valorizzazione

Dopo aver analizzato l'evoluzione della funzione di valorizzazione e individuato le criticità inerenti alla sua gestione e pianificazione, risulta opportuno interrogarsi sulla possibilità di proporre una rilettura del suo contenuto e sulle conseguenze che potrebbero derivarne. Come emerso nei paragrafi precedenti, la valorizzazione dei beni culturali ha gradualmente acquisito un rilievo giuridico autonomo grazie all'individuazione di strutture e strumenti volti alla sua attuazione. Questo processo ha innovato la concezione tradizionale della valorizzazione, storicamente caratterizzata da una connotazione residuale ed eventuale.

In particolare, la valorizzazione era apparsa come una funzione residuale, in quanto ad essa erano ricondotte, principalmente per esigenze di riparto delle competenze tra Stato e Regioni, tutte le attività diverse dalla tutela, che non comportano un vincolo alle facoltà del proprietario e la conseguente emersione di un interesse legittimo oppositivo. In tal modo, la valorizzazione ha finito per individuare l'intero ambito in cui l'amministrazione del patrimonio culturale soddisfa posizioni giuridiche di carattere pretensivo, inglobando al suo interno sia la funzione di fruizione sia l'attività strumentale di gestione.

Contestualmente, essa è stata concepita come una funzione di natura eventuale, il cui esercizio non configura un obbligo per l'amministrazione, ma piuttosto un'opportunità che si manifesta laddove sussista un interesse del privato a parteciparvi. Di conseguenza, l'unico contenuto giuridico predeterminato delle attività di valorizzazione risulta essere quello delineato nei contratti di servizio, che ne regolano l'esecuzione da parte di soggetti terzi. Al contrario, gli interventi di valorizzazione gestiti direttamente dalle amministrazioni sono stati disciplinati in modo marginale attraverso atti organizzativi interni, i quali non conferiscono agli utenti posizioni giuridiche soggettive tutelabili.

Il superamento di questa “lettura debole” della valorizzazione si deve a una serie di provvedimenti a carattere organizzativo, che ne hanno specificato il contenuto ed evidenziato la doverosità. In primo luogo, la riforma organizzativa del MiBACT, con l'istituzione della Direzione Generale Educazione e Ricerca, ha fatto emergere l'imprescindibile compito di promozione culturale che la valorizzazione deve assolvere³⁹⁹. In secondo luogo, l'Atto di indirizzo sui livelli uniformi di qualità per i musei e la loro valorizzazione ha individuato i requisiti organizzativi, gestionali e scientifici minimi necessari per garantire la valorizzazione di luoghi e istituti della cultura⁴⁰⁰. Infine, l'inclusione delle attività dei musei e degli istituti culturali tra i servizi pubblici essenziali ha reso evidente il carattere doveroso della valorizzazione, almeno nella sua

³⁹⁹ Art. 13, d. p. c. m. del 29 agosto 2014, n. 1711

⁴⁰⁰ D.M. 113 21/02/2018, Allegato I “Livelli uniformi di qualità per i musei”

accezione più ampia, comprensiva dell'accessibilità e dell'offerta al pubblico delle collezioni⁴⁰¹.

Parallelamente, i nuovi strumenti introdotti dal legislatore, abbinati a ricette economiche che hanno posto i beni culturali al centro delle politiche di sviluppo del Paese⁴⁰², hanno ampliato gli obiettivi strategici della valorizzazione, che ora spaziano dagli interventi di promozione del contenuto culturale e della sua fruibilità, fulcro delle riforme precedentemente richiamate, all'attrazione di finanziamenti e nuovi ricavi, fino a comprendere l'efficientamento della gestione e la crescita del turismo. La valorizzazione si è così frammentata in una pluralità di azioni prive di un fine comune che consenta di ricondurle a un'unica funzione in senso giuridico.

Per sciogliere l'intreccio di obiettivi generatosi a seguito delle riforme che hanno ampliato il perimetro della valorizzazione, è indispensabile reconsiderarne il ruolo nel processo di attuazione dell'art. 9 Cost. La norma costituzionale delinea un modello di politica culturale in cui l'intervento pubblico, anche quando finalizzato alla tutela del patrimonio storico e artistico, è orientato a promuovere lo sviluppo della cultura presente, ponendo le condizioni perché tutti possano prendervi in modo consapevole. In questa prospettiva, la cultura si configura come fine primario e unitario dell'ordinamento, che abbraccia le manifestazioni materiali e immateriali della storia, dell'ingegno, della

⁴⁰¹ D. l. 146 del 2015, dal quale parte della dottrina ricava la dimostrazione dell'esistenza nel nostro ordinamento di un diritto soggettivo alla fruizione del patrimonio culturale. Sull'argomento si veda in particolare S. Cavaliere, *I livelli essenziali delle prestazioni e i nuovi "diritti culturali"*, cit.

⁴⁰² Scelta confermata, da ultimo, nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, Missione 1 (Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo), Componente 3 (Turismo e cultura 4.0)

vita intellettuale e sociale della collettività, sia passata che presente. Ne consegue che, pur mantenendo un valore descrittivo e operativo, la tradizionale distinzione tra beni e attività culturali risulta, in ultima analisi, utile a rappresentare aspetti diversi di un unico fenomeno sociale: il complesso delle espressioni culturali che l'ordinamento è chiamato a promuovere in quanto espressione essenziale della comunità. Al contrario, un approccio che consideri rigidamente separate queste nozioni risente di una visione tradizionale, in cui il bene culturale è inteso prevalentemente come un'entità materiale, oggetto di diritti di proprietà, cui si affianca una nozione più ampia e indeterminata di attività culturale. Questa impostazione ha spesso tradotto la promozione culturale nella mera garanzia di risorse economiche extramercato per le attività culturali, mentre la tutela del patrimonio storico e artistico, scollegata dall'attività di promozione, è stata attuata principalmente mediante la limitazione delle facoltà proprietarie e la garanzia di livelli minimi di fruizione, specie nei casi di beni appartenenti a enti pubblici.

Alla luce di una lettura sistematica dei primi due commi dell'art. 9 Cost., appare invece evidente che la promozione dello sviluppo culturale non si limiti al sostegno delle attività culturali o all'incoraggiamento della creatività artistica. Essa si estende più in generale alla creazione di opportunità di crescita intellettuale a favore dei cittadini, per consentire loro di partecipare in modo pieno alla vita culturale della collettività. Il percorso formativo dell'individuo, che l'azione promozionale deve rendere possibile, si nutre anche della fruizione del patrimonio storico e artistico, il quale veicola valori che trascendono la dimensione estetica per assumere una portata simbolica ed educativa. Per garantirne la trasmissione non basta però che il patrimonio sia tutelato e aperto alla

pubblica visita: occorre che il suo contenuto sia illustrato e contestualizzato, in modo tale da poter divenire oggetto di una fruizione consapevole che vada al di là del semplice godimento estetico per divenire comprensione delle ragioni che ne fanno testimonianza di civiltà.

In ciò può identificarsi essenzialmente il fine della valorizzazione: essa assume un ruolo centrale nel promuovere lo sviluppo culturale, in quanto non si limita a garantire una fruizione materiale del patrimonio, ma punta a trasformarla in un'opportunità di arricchimento intellettuale e spirituale accessibile a tutti, indipendentemente dalle condizioni sociali di partenza. L'obiettivo della valorizzazione culturale consiste dunque nel realizzare le condizioni per una fruizione consapevole del valore immateriale che rende il patrimonio una testimonianza di civiltà e il suo esercizio si traduce nella rimozione di quelle barriere di ordine educativo e sociale che escludono vasti segmenti della popolazione dal suo godimento⁴⁰³.

L'interpretazione proposta colloca la valorizzazione del patrimonio culturale al di là di una visione esclusivamente aziendalistica, inserendola nel più ampio progetto di riequilibrio delle disuguaglianze sociali, che è al centro del disegno costituzionale e trova espressione nel secondo comma dell'art. 3 Cost. Diventa così possibile chiarire la distinzione operata dal Codice tra fruizione e valorizzazione, ritagliando al tempo stesso uno spazio specifico per la gestione. La funzione di fruizione si configura come il servizio di apertura e offerta del bene culturale al pubblico, includendo tutte quelle attività, prive di contenuti

⁴⁰³ S. Caporale, op. cit., pag. 352-363

culturali, che mirano ad ampliare il numero di visitatori e a rendere più agevole l'esperienza di visita. La valorizzazione, al contrario, si pone come un servizio integrativo, volto a migliorare le condizioni di conoscibilità e trasmissione del valore culturale del bene. Questa conclusione risulta coerente con il testo del Codice, che individua, appunto, nella garanzia di «migliori condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica» il contenuto dell'attività di valorizzazione, attuata «al fine di promuovere lo sviluppo della cultura»⁴⁰⁴.

Valorizzazione e fruizione si distinguono, inoltre, concettualmente dalla gestione: le prime rientrano tra le funzioni pubbliche, intese come attività svolte dall'amministrazione in vista di un fine determinato, mentre la gestione riguarda il modo in cui tali attività sono concretamente esercitate⁴⁰⁵.

Si può dunque concludere che la valorizzazione, nella misura in cui implica l'erogazione di prestazioni educative e promozionali a favore dei fruitori del patrimonio culturale, si qualifica come un vero e proprio servizio pubblico culturale. La sua finalità non si esaurisce nel semplice utilizzo del bene culturale come strumento per incrementare visite e ricavi, ma consiste nel rivelarne l'essenza profonda, ovvero la capacità di comunicare un messaggio culturale, che, per essere compreso, richiede appropriati supporti didattici⁴⁰⁶.

L'approccio qui delineato riflette un cambiamento di prospettiva e, in termini forse più controversi, un'inversione del rapporto tra mezzi e fini che, pur non trovando riconoscimento in alcuna disposizione di legge,

⁴⁰⁴ D.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, art. 6

⁴⁰⁵ Come già evidenziato da P. Carpentieri, *Art. 101*, cit., pag. 436

⁴⁰⁶ P. Ferri, *Beni culturali e ambientali nel diritto amministrativo*, cit., pag. 217

ha storicamente caratterizzato l'azione amministrativa in questo settore. Se la valorizzazione è stata identificata prevalentemente con una gestione efficiente del patrimonio culturale, dalla quale la promozione della cultura derivava come effetto collaterale, reso possibile dalla maggiore disponibilità di risorse, oggi l'educazione del pubblico e la diffusione della conoscenza rappresentano gli obiettivi primari. In tale contesto, l'efficienza gestionale e l'eventuale crescita dei ricavi si configurano come strumenti funzionali al perseguimento di obiettivi ulteriori. In altri termini, mentre la valorizzazione culturale risponde all'interesse pubblico e, prima ancora al diritto sociale di chiunque ad accedere alla conoscenza e alla comprensione del patrimonio culturale, la valorizzazione economica si pone al servizio dell'interesse strumentale dell'amministrazione all'uso efficiente delle risorse disponibili e al loro incremento.

Sono evidenti le ricadute sul piano dei principi generali del diritto amministrativo: l'erogazione di servizi culturali deve essere intesa come una questione di efficacia dell'azione amministrativa, nel senso della capacità di soddisfare pienamente l'interesse pubblico, che è posto sotto la cura dell'amministrazione stessa, e dunque come una questione di legalità. Al contrario, l'organizzazione di attività commerciali o di *fundraising* rientra nella sfera del principio del buon andamento, declinato nelle sue dimensioni di efficienza ed economicità, e risponde a esigenze di ottimizzazione delle risorse piuttosto che alla definizione degli interessi pubblici primari⁴⁰⁷.

⁴⁰⁷ F. Caporale, op. cit., pagg. 359-360 e, più in generale, D. Sorace, S. Torricelli, *Diritto delle amministrazioni pubbliche*, cit., pagg. 49-50. Sull'argomento si veda anche R. Ursi, *La giuridificazione del canone dell'efficienza della pubblica amministrazione*, in B. Marchetti,

Tale distinzione non intende in alcun modo sminuire il rilievo giuridico (né tantomeno l'importanza pratica) di attività volte ad aumentare il numero di ingressi nei luoghi della cultura o a ottimizzare i ricavi e ridurre i costi di gestione. Al contrario, le attività in questione sono ricondotte, rispettivamente, alla funzione di fruizione e al principio del buon andamento. Questa classificazione ha implicazioni sostanziali, poiché le scelte amministrative volte a migliorare l'efficienza gestionale non possono incidere sulla determinazione degli interessi pubblici da perseguire, né implicare un loro bilanciamento con interessi concorrenti. Esse mirano esclusivamente alla «massimizzazione dei diritti fondamentali» garantiti dall'azione amministrativa, mediante la corretta organizzazione dei suoi mezzi⁴⁰⁸. In concreto, ciò significa che l'esigenza di rendere più efficiente la gestione dei luoghi della cultura e, più in generale, l'amministrazione del patrimonio culturale non altera la missione fondamentale dei poteri pubblici in questo settore: il soddisfacimento di interessi di natura educativa e culturale, legati al valore immateriale del patrimonio, rispetto al quale ogni iniziativa di carattere commerciale deve risultare compatibile⁴⁰⁹. Diverso è, invece, il

M. Renna, *La giuridificazione*, vol. VIII in AA. VV. *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana. Studi*, a cura di L. Ferrara e D. Sorace, Firenze University Press, 2017, pagg. 445-448 e 450-452

⁴⁰⁸ L'espressione è tratta da D. Vese, *L'efficienza dell'organizzazione amministrativa come massimizzazione dei diritti fondamentali*, PA Persona Amministrazione, 1/2019

⁴⁰⁹ Gli studi in materia hanno messo in luce come l'applicazione di modelli manageriali alla gestione delle organizzazioni culturali implichi la necessità di conciliare tre distinti profili: la «dimensione propriamente storico-estetica», che impone di preservare le specificità contenutistiche costitutive dell'identità di ciascuna istituzione; la «dimensione di relazione con l'utente», che concerne l'elaborazione di un'offerta culturale calibrata sui bisogni e sulle aspettative del pubblico; e, infine, «la dimensione dell'utilizzo di risorse (supply-side)», la quale pone il problema ulteriore di come perseguire tali finalità attraverso l'uso di risorse finanziarie limitate e tendenzialmente decrescenti. Appare dunque evidente come, anche nella letteratura economica, l'aumento dei ricavi e la diminuzione dei costi non rappresentino l'obiettivo della gestione museale ma uno strumento per il perseguimento

caso delle scelte che l'amministrazione opera nell'esercizio delle proprie competenze connesse alla funzione di fruizione pubblica del patrimonio. Esse rispondono, infatti, a un interesse pubblico autonomo, consistente nel garantire che il patrimonio culturale sia accessibile al maggior numero possibile di persone, indipendentemente dai risvolti economici. Di conseguenza, l'interesse alla piena comprensione del valore simbolico e immateriale del bene può, in determinati casi, essere bilanciato con quello all'accessibilità, dovendo tollerare anche un parziale sacrificio qualora le condizioni di contesto non consentano il pieno soddisfacimento di entrambe le pretese anche al costo di comprometterlo parzialmente. Scelte di questo tipo sono frequenti nella gestione quotidiana di musei e luoghi della cultura: basti pensare ai casi in cui, a fronte dei limiti di capienza di una sala espositiva, si opta per il contingentamento dei tempi di visita, sacrificando in parte la profondità dell'esperienza culturale in nome dell'accessibilità per un numero più ampio di utenti.

6. Le ricadute del nuovo concetto di valorizzazione sull'attività di prestazione della pubblica amministrazione

La valorizzazione culturale si realizza principalmente (ma non esclusivamente) attraverso l'erogazione di servizi rivolti al pubblico, finalizzati alla trasmissione del valore culturale dei beni, i quali, se realizzati su iniziativa di un'amministrazione, assumono la qualifica di

della sua missione culturale, intesa sia come approfondimento delle specificità della collezione, sia come miglioramento delle modalità per la loro comunicazione al pubblico. In questo senso, L. Zan, *Economia dei musei e retorica del management*, Electa, 2003, in particolare pagg. 28-29

servizi pubblici. L'esistenza di un servizio pubblico di valorizzazione trova conferma in elementi certi, desumibili sia dalla legislazione (interna al Codice, se si considera la possibilità di definire livelli minimi di qualità delle prestazioni di valorizzazione⁴¹⁰, ed esterna, come dimostra la già citata inclusione dei servizi necessari all'apertura al pubblico dei musei e dei luoghi della cultura nell'elenco dei servizi pubblici essenziali, soggetti a una disciplina speciale in materia di esercizio del diritto di sciopero, nonché il riconoscimento delle attività di fruizione e valorizzazione tra i livelli essenziali delle prestazioni funzionali alla garanzia dei diritti⁴¹¹) sia da atti amministrativi generali (come i livelli minimi per la valorizzazione dei musei e le carte dei servizi). Tuttavia, le fonti richiamate non consentono di ritenere superata la priorità assunta dalla dimensione materiale dei beni, della gestione e dell'affidamento ai privati, rispetto al profilo funzionale dell'attività orientata al soddisfacimento dei bisogni dell'utenza, con evidenti conseguenze negative in tema di completezza e qualità della disciplina in questo secondo ambito. È allora proprio su questo fronte che la rilettura del concetto di valorizzazione consente di ricavare alcune indicazioni utili.

La prima è che la valorizzazione, in quanto servizio pubblico, costituisce un'attività doverosa rispetto alla quale l'amministrazione ha il compito di fissare obiettivi e standard di qualità vincolanti per il gestore. La sua disciplina, al pari di qualsiasi altro servizio pubblico,

⁴¹⁰ D.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, art. 114

⁴¹¹ Come disposto dall'art. 1 della legge 12 novembre 2015, n. 182 di conversione del d.l. 20 settembre 2015, n. 146, «In attuazione dell'articolo 9 della Costituzione, la tutela, la fruizione e la valorizzazione del patrimonio culturale sono attività che rientrano tra i livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione»

deve assicurare il conseguimento dei livelli minimi essenziali delle prestazioni e rispondere ai principi della materia dei servizi pubblici, quali la continuità di esercizio, l'uguaglianza di trattamento, la non discriminazione e l'adeguamento alle esigenze degli utenti. L'applicazione dei principi del servizio pubblico alle attività educative dell'amministrazione traccia un quadro in cui la prestazione offerta non può venir meno⁴¹² e deve essere costantemente adattata ai bisogni della comunità dei fruitori, all'interno di una relazione dinamica di reciproco arricchimento fra pubblico e *management* delle istituzioni culturali. Solo a queste condizioni la valorizzazione può realmente promuovere la diffusione della cultura, fungendo da ponte tra i beni e le istituzioni culturali e i loro diversi "pubblici", intesi come gruppi di utenti con competenze, interessi e prospettive differenti, che danno forma al loro rapporto con il patrimonio culturale.

La seconda indicazione riguarda i beni culturali privati, la cui valorizzazione, in quanto attività doverosa, non dovrebbe risultare condizionata dall'assetto proprietario, come invece è comunemente ancora accettato. Se il fine della valorizzazione è rendere accessibile al pubblico quei valori immateriali intrinseci al patrimonio ed essenziali

⁴¹² R. Cavallo Perin, *Il diritto al bene culturale*, in Dir. amm., 2016, n. 4., poi *Id*, *Il diritto al bene culturale come libertà individuale e interesse della nazione*, in *Patrimonio culturale modelli organizzativi e sviluppo territoriale*, (a cura di) F. Astone, Editoriale Scientifica, 2019, pag. 22, pur condividendo la qualificazione delle attività di fruizione e valorizzazione dei beni culturali come servizi pubblici, rivolti indistintamente alla cittadinanza, sottolinea che non è frequente «vedere affermato che la chiusura al pubblico senza giusta causa di un parco di rilievo storico o di un museo – in genere l'irragionevole negazione di fruire dei beni culturali di una Nazione (art. 9, Cost.) – possano essere considerati fatti illeciti lesivi del diritto assoluto della personalità di ogni cittadino italiano»

per la crescita intellettuale, essa appare rivolta tanto ai beni pubblici che a quelli privati, i quali condividono il medesimo interesse culturale⁴¹³.

Anche il principio di sussidiarietà orizzontale, in una sua rilettura evolutiva, sembra confermare la necessità di una piena equiparazione fra beni pubblici e privati ai fini della valorizzazione. Esso, infatti, in presenza di interessi che l'ordinamento demanda alla cura dell'amministrazione pubblica, come nel caso della promozione della cultura, opera in due direzioni: da un lato, promuove il contributo dei singoli, anche in forma associata, favorendone la partecipazione; dall'altro, qualora l'iniziativa privata risulti insufficiente a garantire pienamente la tutela richiesta, impone l'intervento pubblico al fine di assicurare la soddisfazione delle esigenze sottese a tali interessi, in un equilibrio dinamico fra iniziativa privata e responsabilità pubblica⁴¹⁴.

Al fine di evitare che una formulazione così netta della tesi conduca a esiti insostenibili, è necessario introdurre alcune precisazioni volte a scongiurare un potenziale svuotamento del contenuto essenziale del diritto di proprietà sui beni culturali. Una simile conclusione, infatti, risulterebbe inevitabile qualora si assumesse una piena coincidenza tra i concetti di fruizione e valorizzazione, ovvero qualora si ritenesse che la promozione della conoscenza del patrimonio culturale implichi necessariamente la sua apertura al pubblico. In tal modo non solo si comprometterebbe il diritto del proprietario al godimento esclusivo del bene, ma verrebbero anche incisi in maniera sproporzionata altri interessi di rilievo, quali il diritto alla riservatezza del domicilio nei casi

⁴¹³ In questo senso si colloca invece la ricostruzione di A. Iacopino, *Modelli e strumenti per la valorizzazione dei beni culturali*, cit., pagg. 131-140

⁴¹⁴ F. Manganaro, *Le amministrazioni pubbliche in forma privatistica*, cit., in particolare pagg. 96-97

in cui quest'ultimo costituisca, o contenga al suo interno, un bene culturale.

Al contrario, occorre distinguere chiaramente le funzioni di fruizione e valorizzazione⁴¹⁵, poiché esse rispondono a finalità diverse: la prima assicura l'offerta al pubblico dei beni culturali, la seconda promuove le condizioni per il godimento e la comprensione del loro valore immateriale e simbolico. Nel caso dei beni pubblici le due operazioni procedono in successione: prima il bene è aperto alla pubblica visita, in forme compatibili con la sua tutela, e solo dopo l'amministrazione si incarica di sviluppare e diffondere il valore educativo di questa esperienza. L'accessibilità del bene culturale pubblico è preconditione perché possa essere valorizzato.

Diversamente nel caso del patrimonio privato il riconoscimento di un diritto di uso e godimento esclusivo a favore del proprietario richiede di invertire la normale scansione fruizione-valorizzazione. Il processo si avvia con iniziative volte a promuovere il valore culturale del bene, intraprese dal proprietario, senza che ciò conduca necessariamente alla sua stabile offerta al pubblico. L'accessibilità del bene, infatti, resta subordinata alla volontà del titolare o può essere condizionata all'erogazione di contributi pubblici finalizzati alla valorizzazione. È altrettanto possibile, tuttavia, che la valorizzazione si realizzi in maniera indipendente, senza implicare un accesso stabile e continuativo al bene stesso. Ciò si verifica, ad esempio, nei casi in cui beni privati siano valorizzati attraverso riproduzioni, prestiti con finalità espositive, aperture temporanee, iniziative di studio e pubblicazioni.

⁴¹⁵ F. Caporale, op. cit., pag. 368

L'esistenza di una privativa sul bene materiale, che costituisce il supporto fisico del bene culturale, fa emergere a pieno la differenza tra l'oggetto tangibile della fruizione e quello immateriale della valorizzazione. Quest'ultima mira a favorire la comprensione del significato simbolico e del messaggio di civiltà incarnato dal bene, un valore che può essere apprezzato anche senza compromettere in modo significativo e permanente gli interessi patrimoniali del proprietario.

In questo senso, si può affermare che il bisogno di conoscenza associato a ciascun bene culturale costituisce un interesse a protezione necessaria, il cui soddisfacimento non presuppone però una piena apertura al pubblico e lascia quindi indenni le prerogative del proprietario sulla *res*. D'altro canto, per alcuni beni culturali in appartenenza privata, il loro eccezionale valore storico, artistico o simbolico può dar luogo a un'esigenza di conoscenza che l'amministrazione ritiene possibile soddisfare unicamente garantendone l'accessibilità fisica, quale complemento essenziale alla valorizzazione del loro significato culturale. In tali circostanze, l'amministrazione dispone del potere di imporre l'apertura al pubblico del bene, determinando, anche in accordo con il proprietario, le modalità di organizzazione del servizio pubblico e, ove necessario, adottando provvedimenti unilaterali per assicurarne l'effettiva fruibilità.

Questa ricostruzione appare pienamente compatibile con l'attuale disciplina normativa, la quale, per ragioni prevalentemente economico-finanziarie, piuttosto che per esigenze di ordine sistematico, definisce l'apertura al pubblico e la valorizzazione dei beni culturali promosse su iniziativa privata come attività socialmente utili o servizi di utilità

sociale⁴¹⁶. Infatti, perché tali attività possano essere qualificate come servizi pubblici non è sufficiente la loro oggettiva rispondenza a bisogni della collettività, ma occorre anche un ulteriore elemento dato dall'assunzione del servizio da parte dell'amministrazione, che ne mantiene la titolarità anche laddove la gestione venga affidata a soggetti terzi⁴¹⁷. L'assenza del requisito soggettivo spiega perché non possa darsi un servizio pubblico nei casi in cui l'apertura alla visita e la promozione culturale siano autonomamente organizzate dal proprietario del bene privato⁴¹⁸. Tuttavia, esso può essere rinvenuto nel caso in cui i servizi di fruizione e valorizzazione del patrimonio culturale privato siano organizzati su impulso della pubblica amministrazione: la decisione dell'amministrazione di predisporre una prestazione a favore della collettività, indipendentemente dalla titolarità del bene, dà origine a un servizio pubblico la cui assunzione si realizza nell'accordo amministrazione e proprietario del bene oppure nel provvedimento autoritativo che impone l'apertura del bene al pubblico⁴¹⁹.

⁴¹⁶ L. Casini, *Patrimonio culturale e diritti di fruizione*, Riv. trim. dir. pubbl., 2022, n. 3, pag. 600

⁴¹⁷ G. Caia, *La disciplina dei servizi pubblici*, in *Diritto amministrativo*, a cura di L. Mazzarolli, G. Pericu, A. Romano, F.A. Roversi Monaco, F.G. Scoca, Monduzzi, 1997, pag. 955

⁴¹⁸ Le quali sono infatti qualificate come attività socialmente utile ai sensi dell'art. 111 del Codice dei beni culturali

⁴¹⁹ Al contrario, qualificare la valorizzazione dei beni privati oggetto di un accordo tra privato e amministrazione come attività socialmente utile implicherebbe adottare una concezione puramente soggettiva del servizio pubblico, riconducibile esclusivamente alla gestione di un bene pubblico. Ciò equivarrebbe a ritenere determinante la natura soggettiva del proprietario del bene, una conclusione che non appare condivisibile. Più corretto sembra, invece, definire il servizio pubblico in base all'erogazione di prestazioni a favore degli amministrati secondo modalità oggetto di una regolazione giuridicamente vincolante, che le sottrae alle logiche di mercato. Infine, la natura consensuale dell'atto da cui tale regolazione trae origine non sembra costituire un elemento sufficiente a negare la qualificazione dell'attività come servizio pubblico.

6.1 ... e sull'attività autoritativa

La rilettura della valorizzazione in una prospettiva culturale non produce effetti solo sull'attività di prestazione, ma coinvolge anche i poteri autoritativi di cui le amministrazioni dispongono per assicurare una corretta comunicazione del significato del patrimonio tutelato. I provvedimenti in cui questa attività sfocia comprendono, tra gli altri, le autorizzazioni al prestito, la concessione dei diritti di riproduzione per finalità di lucro, le decisioni relative alla compatibilità delle sponsorizzazioni con la dignità culturale del patrimonio e tutte le valutazioni preliminari all'adozione di concessioni in uso esclusivo dei beni culturali.

La scelta di definire la valorizzazione come una funzione finalizzata alla trasmissione del valore immateriale e simbolico dei beni culturali rafforza l'idea che i provvedimenti richiamati, anche quando classificati dal Codice come atti di tutela o fruizione, ne rappresentino una componente essenziale. Le decisioni dell'amministrazione in queste materie si caratterizzano, infatti, per una finalità che va oltre la mera regolazione economica o gestionale, coinvolgendo direttamente la rappresentazione del patrimonio culturale in contesti che eccedono i luoghi deputati alla sua tradizionale fruizione. Sebbene la loro finalità sia stata tipicamente identificata con i benefici economici, diretti e indiretti, apportati alla gestione del patrimonio, è innegabile che le valutazioni sottese a tali provvedimenti riflettano l'interesse alla protezione, alla conoscibilità e alla corretta rappresentazione del valore

Sul rilievo dell'erogazione di prestazioni finalizzate al soddisfacimento dei bisogni degli utenti, si veda in particolare A. Police, *Spigolature sulla nozione di servizio pubblico locale*, in Dir. amm., 1/2007, in particolare pagg. 82-90

estetico-culturale. L'attività dell'amministrazione soddisfa quindi a pieno i requisiti di una più circoscritta definizione in chiave culturale della valorizzazione.

Ciò risulta ancora più evidente guardando alle implicazioni educative delle attività oggetto di regolazione: ad esempio, i prestiti e le riproduzioni possono essere strumenti per ampliare il pubblico dei destinatari del patrimonio culturale protetto; le concessioni d'uso esclusivo possono essere funzionali all'organizzazione di iniziative di studio o alla destinazione del bene immobile come sede per ulteriori attività culturali. Perfino le sponsorizzazioni, pur orientate a finalità economiche, devono essere concepite come strumenti per comunicare al pubblico un'immagine del patrimonio culturale che restituisca e valorizzi il suo significato storico e simbolico.

Anche al di fuori di queste ipotesi, quando l'attività che segue al provvedimento non sia primariamente orientata a finalità divulgative, l'amministrazione è chiamata a valutare con attenzione, in sede di motivazione, le implicazioni della propria scelta sul processo di valorizzazione culturale. La complessità di tale operazione risiede nella necessità di contemperare una pluralità di interessi eterogenei, che spaziano dalla tutela immateriale del bene alla sua promozione e, non ultimo, alla redditività economica del patrimonio culturale.

Proprio per questo motivo, restringere il concetto di valorizzazione alla sua dimensione culturale appare come una scelta di metodo utile a individuare con maggiore precisione i poli della discrezionalità amministrativa, distinguendo l'essenziale funzione di trasmissione del valore immateriale del patrimonio e i suoi corollari economici e

gestionali. Se, infatti, non è più possibile ricondurre tutti gli interessi in gioco in egual misura a un generico concetto di valorizzazione, l'amministrazione sarà tenuta a considerare separatamente le ricadute culturali, promozionali ed economiche delle attività e, in sede di motivazione, dovrà naturalmente tenere conto della "gerarchia" che all'interno della funzione di valorizzazione esiste fra i corrispondenti interessi: così, ad esempio, i benefici economici potranno orientare la decisione dell'amministrazione solamente in assenza di esternalità negative consistenti sulla promozione e sull'educazione del pubblico.

Analogamente, la delimitazione del concetto di valorizzazione aiuta a mettere a fuoco il rilievo dell'interesse alla fruizione nelle scelte attinenti, per esempio, alla concessione in uso esclusivo del patrimonio culturale. I poteri autoritativi dell'amministrazione possono infatti consentire lo svolgimento di attività di valorizzazione, che, in via eccezionale, determinino una temporanea sospensione dell'accessibilità del bene al pubblico. Questa eventualità sembra essere ammessa dal Codice, il quale disciplina istituti come le concessioni in uso individuale e i prestiti internazionali di beni culturali, subordinandoli alla sola condizione che l'utilizzo proposto risulti compatibile con il significato culturale del bene, pur non garantendone il godimento pubblico⁴²⁰. Tuttavia, l'interesse collettivo alla fruizione del patrimonio non viene mai del tutto sacrificato, ma trova tutela nella previsione della temporaneità delle limitazioni imposte. La transitorietà dell'uso esclusivo costituisce, dunque, un principio fondamentale e un confine insuperabile per l'esercizio del potere concessorio, a salvaguardia del

⁴²⁰ La disciplina dei prestiti internazionali è contenuta all'art. 66, D.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42. La norma di riferimento per le concessioni d'uso individuale è l'art. 106 del medesimo decreto

carattere pubblico del bene e della sua funzione culturale. In caso contrario, del resto, non solo verrebbe meno la destinazione del bene pubblico allo sviluppo della cultura, ma si avrebbe, come già avvenuto in altri settori, (il demanio marittimo ne è l'esempio più vistoso⁴²¹), una sostanziale alienazione del patrimonio pubblico ai privati concessionari⁴²².

In definitiva, l'adozione di una definizione culturale di valorizzazione si rivela vantaggiosa su più fronti. Da un lato, essa semplifica il compito dell'amministrazione, isolando e chiarendo i parametri rilevanti per la motivazione, evitando sovrapposizioni concettuali che potrebbero generare ambiguità. Dall'altro, agevola il controllo esterno sulla proporzionalità e ragionevolezza delle decisioni amministrative,

⁴²¹ Nella vasta letteratura sulle concessioni del demanio marittimo si vedano, in particolare, A. Monica, *Le concessioni demaniali marittime in fuga dalla concorrenza*, in Rivista italiana di diritto pubblico comunitario, 2013, n. 2, G. Greco, *La Direttiva in materia di concessioni*, in Riv. it. dir. pubbl. com., 5/2015, S. De Nardi, *Il sindacato della Corte costituzionale sulle (cosiddette) proroghe regionali delle concessioni demaniali marittime ad uso turistico-ricreativo*, in Munus, 1/2018, G. Dimitrio, *Stato, regioni e fascia costiera: un mercato unico nazionale per le "imprese balneari"*, in Giornale Dir. Amm., 4/2019, G. Cerrina Feroni, *La gestione del demanio costiero. Un'analisi comparata in Europa*, in Federalismi, 4/2020, M. Conticelli, *Il regime del demanio marittimo in concessione per finalità turistico-ricreative*, Riv. trim. dir. pubbl., 4/2010, D. Granara, *Le concessioni balneari al vaglio della Corte di giustizia dell'Unione Europea*, in Giur. it., 4/2024

⁴²² La delusione nei confronti della gestione amministrativa dei beni pubblici e la sua incapacità di garantirne la fruizione collettiva sono alla base della c.d. teoria dei beni comuni. sull'argomento si veda A. Lucarelli, *Alcune riflessioni in merito ai beni comuni tra sottocategoria giuridica e declinazione variabile*, in Nomos, 2/2017, pagg. 8-9. Secondo l'Autore, la teoria dei beni comuni costituisce una risposta ai «limiti fisiologici del modello demaniale, fondato sostanzialmente sugli elementi caratterizzanti il rapporto (strutturale) dominicale, nell'ambito del quale il binomio sovranità statale (organizzazione del potere legislativo e potere amministrativo) - proprietà pubblica, senza limitazioni puntuali di ordine costituzionale, può discrezionalmente decidere di cambiare titolo e destinazione del bene (processi di sdemanializzazione - patrimonializzazione ma anche procedimenti concessori), o semplicemente di conservare nel tempo una funzione sociale del bene distante dalle evolute esigenze delle comunità»

facilitando una verifica più rigorosa del bilanciamento degli interessi in gioco.

7. Servizio pubblico culturale: doverosità e cooperazione

L'analisi fin qui condotta ha evidenziato come l'indeterminatezza degli obiettivi associati alla funzione di valorizzazione del patrimonio culturale generi significative criticità nel suo esercizio. L'incertezza che ne avvolge le finalità si riflette, inevitabilmente, sull'individuazione delle competenze e delle relative responsabilità, con effetti negativi sull'efficacia complessiva delle politiche culturali. In molti casi, le amministrazioni non solo mancano di una visione strategica chiara degli obiettivi della valorizzazione, ma faticano anche a comprendere l'estensione e le modalità di esercizio dei poteri loro attribuiti, trovandosi disorientate di fronte alla complessità e all'eterogeneità degli strumenti normativi a loro disposizione. Di conseguenza, anche l'applicazione dei modelli collaborativi risulta parziale, poiché l'amministrazione, non intervenendo in modo adeguato a disciplinare l'apporto dei privati, ne lascia di fatto la definizione agli stessi operatori, esponendosi al rischio di "cattura" del regolatore⁴²³. In sostanza, la molteplicità e flessibilità degli strumenti giuridici di valorizzazione amplifica le difficoltà delle amministrazioni nel definire con chiarezza il proprio ruolo e nell'esercitare in modo efficace i poteri ad esso correlati, in particolare per quanto riguarda la determinazione unilaterale del contenuto e dei livelli qualitativi delle prestazioni affidate ai

⁴²³ Sul concetto di cattura del regolatore si veda D. Vese, *Stato, mercato, nomos. Sulla funzione dell'amministrazione nel sistema produttivo globale*, in PA Persona e Amministrazione, 1/2020, in particolare pagg. 458-459

concessionari. Il risultato è una progressiva delega al settore privato, il cui intervento non si limita alla mera gestione operativa, ma si estende fino alla definizione sostanziale dell'oggetto e delle modalità di erogazione delle prestazioni⁴²⁴.

A ciò si aggiunga che, anche nei casi in cui l'amministrazione manifesti la volontà di disciplinare il contenuto e le caratteristiche delle attività di valorizzazione, le scelte adottate finiscono per riflettere la preminenza accordata agli obiettivi di natura economica rispetto a quelli di matrice educativa e culturale, per la loro immediata misurabilità dei primi e il timore diffuso tra i funzionari di incorrere in responsabilità erariale⁴²⁵. Dunque, se da un lato le amministrazioni tendono a delegare ai concessionari la definizione delle modalità di valorizzazione, ritenendo di non disporre degli strumenti necessari per incidere sulla loro autonomia imprenditoriale, dall'altro, anche quando esercitano un ruolo attivo nella regolazione, finiscono per conformarsi a una logica strettamente economica, nella quale la massimizzazione dei ricavi prevale sistematicamente sugli obiettivi culturali⁴²⁶.

⁴²⁴ G. Biasutti, *Il servizio pubblico culturale*, cit., pagg. 55-56. L'Autore conclude che «non vi è mai vera congestione della risorsa: si permane nella dicotomia ove, alternativamente, o si iscrive la gestione al plesso amministrativo o la si delega interamente al privato. Il quale però, dovendo rispondere a logiche di offerte nei film di pubblico incanto, agirà gioco forza al secondo criteri di mercato»

⁴²⁵ E. D'Alterio, *Come le attività della Corte dei conti incidono sulle pubbliche amministrazioni*, in Riv. trim. dir. pubbl., 1/2019, evidenzia come lo «spettro» della responsabilità amministrativa e dell'intervento punitivo della Corte» sia più immaginario che reale (pag. 52)

⁴²⁶ Fino ad esiti del tutto paradossali, come quelli a cui si assiste nel settore delle immagini. In questo ambito, infatti, l'amministrazione ha ritenuto di non poter consentire l'accesso libero alle riproduzioni, imponendo invece agli interessati il pagamento di canoni d'uso e il rimborso dei costi di distribuzione. Tuttavia, i ricavi così ottenuti, di entità estremamente ridotta, non risultano sufficienti a giustificare né l'onere burocratico imposto ai fruitori né, tantomeno, i costi organizzativi e gestionali sostenuti dalle amministrazioni. Sulla gravosità

La rilettura della funzione proposta in queste pagine non sembra risolvere il problema, poiché lascia aperta la possibilità di ricondurre alla valorizzazione strumenti diversi, a seconda della loro obiettiva rispondenza al fine della promozione della cultura. Come abbiamo visto nei paragrafi precedenti, i provvedimenti e gli accordi afferenti alla valorizzazione difficilmente hanno un fine predeterminato e, a seconda dei casi, possono essere impiegati per il perseguimento di risultati educativi o manageriali. Resta, dunque, in capo all'amministrazione il compito di definire con precisione gli obiettivi specifici, o la combinazione di obiettivi, che ciascun intervento di valorizzazione deve realizzare e di predisporre in modo coerente le regole per la sua gestione da parte dei privati. Ecco allora che la scelta di restringere l'ambito funzionale della valorizzazione alle sole attività di carattere divulgativo rappresenta un passo avanti significativo, in quanto permette di qualificare giuridicamente il servizio fornito dal privato come servizio pubblico culturale⁴²⁷ e, al contempo, di delimitare con maggiore precisione le prerogative delle amministrazioni.

Infatti, se la valorizzazione viene intesa come promozione dei valori culturali intrinseci al patrimonio storico e artistico, spesso non immediatamente evidenti, sarà possibile individuare al suo interno specifiche attività (o segmenti di attività) esclusivamente orientate a tale scopo e qualificabili come servizi pubblici culturali. Parallelamente, vi saranno altre attività, di natura distinta, configurabili come servizi

dei procedimenti per la riproduzione delle immagini e sugli sforzi per il suo alleggerimento si veda P. Grossi, *Nuove regole sulle riproduzioni dei beni culturali: saremo più libere e liberi di usarle?*, Arkivia, 18/04/2024 e fruibile su <https://www.wikimedia.it/>. Sull'insostenibilità economica della vendita delle riproduzioni digitali si rinvia *supra* alle note 179 e 180

⁴²⁷ Sulla nozione, G. Biasutti, *Brevi note intorno alla nozione di servizio pubblico culturale. Nomina sunt consequentia rerum?*, Aedon, 3/2021

economici destinati al pubblico o come concessioni di beni pubblici accompagnate dall'indicazione delle sue possibili destinazioni d'uso⁴²⁸.

La separazione non è meramente formale, ma comporta rilevanti conseguenze sul contenuto delle attività e sui poteri regolativi dell'amministrazione. In presenza di una prestazione funzionale alla promozione culturale del patrimonio e dunque qualificata come servizio pubblico dovranno essere garantiti i livelli minimi uniformi di qualità e rispettati i principi di continuità, parità di trattamento e adeguamento alle necessità degli utenti, anche sotto il profilo tariffario⁴²⁹. L'amministrazione avrà, inoltre, il compito di stabilire i risultati operativi attesi dalla prestazione, imponendo al gestore obblighi di servizio universale che quest'ultimo non assumerebbe spontaneamente⁴³⁰. Diversamente, i servizi erogati con finalità lucrative devono essere lasciati alla libertà organizzativa del soggetto gestore, limitandone la regolamentazione alle sole misure necessarie a garantire la tutela del patrimonio culturale.

Fatta questa premessa, occorre considerare che la qualificazione della valorizzazione come servizio pubblico, inserita in un quadro di obiettivi giuridicamente definiti, incide anche sulla doverosità della sua organizzazione. In particolare, appare da escludere che la finalità costituzionale della promozione della cultura possa tradursi nell'obbligo, uniforme e generalizzato, di assicurare l'attivazione di

⁴²⁸ Sulla differenza fra le due categorie, A. Pioggia, *Le concessioni e il pubblico servizio: una storia parallela*, in AA. VV. *Scritti in onore di Bruno Cavallo*, Giappichelli, 2021, pagg. 253 ss.

⁴²⁹ F. Caporale, op. cit., pag. 374

⁴³⁰ Sulla nozione di servizio universale e il suo rapporto con il servizio pubblico, G. F. Cartei, *Servizio universale*, in Enc. dir., Annali III, 2010

servizi volti a soddisfare ogni possibile interesse individuale nei confronti del patrimonio culturale⁴³¹. Più precisamente, il diritto del privato a ottenere una prestazione sorge soltanto laddove sia stato istituito uno specifico servizio e ne siano stati determinati i contenuti (eventualmente trasposti in un contratto di servizio sottoscritto dal concessionario) circostanza che legittima la pretesa a un'attività capace di rendere intelligibile il valore culturale del bene tutelato⁴³². Non è invece configurabile un diritto soggettivo assoluto alla valorizzazione, inteso come diritto ad ottenere che ogni bene culturale sia esposto e valorizzato secondo le preferenze del fruitore. Infatti, anche quando sancita dal Codice, la doverosità della valorizzazione non conferisce al singolo il diritto di richiedere l'istituzione di uno specifico servizio culturale, ma consente di contestare la ragionevolezza delle scelte compiute dall'amministrazione⁴³³. In altre parole, data l'impossibilità pratica di valorizzare ogni singolo bene culturale in accordo alle

⁴³¹ La scelta di qualificare un'attività (e quindi anche la valorizzazione di un bene) come servizio pubblico e di attribuire all'amministrazione il compito di garantirne l'esercizio in condizioni di accessibilità e qualità individuate come rispondenti all'interesse pubblico equivale a una scelta assiologica sulle finalità dell'ordinamento e implica «una naturale e necessaria gerarchizzazione delle attività sociali» in base alla loro rispondenza all'interesse pubblico, prioritario in un dato momento storico (Y. Gaudamet, *Regolazione e servizi pubblici: l'esperienza continentale*, in G. Tesaro, M. D'Alberti (a cura di), *Regolazione e concorrenza*, Il Mulino, 2000, pagg. 49-52). Di conseguenza, l'interesse a veder riconosciuta una data prestazione come servizio pubblico non forma oggetto di un diritto assoluto, ma di un diritto condizionato a una scelta organizzativa e alla quantità di risorse di cui l'amministrazione può avvalersi. Da ciò deriva anche che, sul piano della teoria generale, gli interessi a protezione necessaria, per il cui soddisfacimento sia richiesta l'organizzazione di un servizio pubblico, non si identificano sempre con diritti soggettivi riconosciuti agli utenti (in questi termini G. Rossi, *I principi del diritto amministrativo*, cit., p. 13)

⁴³² Come ricorda, R. Cavallo Perin, op. cit., in particolare pag. 506. In termini più generali, la situazione giuridica soggettiva spettante all'individuo interessato alla fruizione di un servizio pubblico è analizzato in F. Goggiamani, *La doverosità della pubblica amministrazione*, Giappichelli, 2005, pagg. 141-167

⁴³³ F. Politi, *Libertà costituzionali e diritti fondamentali. Casi e materiali. Un itinerario giurisprudenziale*, Giappichelli, 2021, pag. 233 ss.

preferenze individuali, il bilanciamento tra doverosità e vincoli finanziari si trova nella possibilità di sottoporre al giudice le decisioni allocative dell'amministrazione e contestare l'ordine delle priorità selezionate.

Il sindacato del giudice amministrativo sulle scelte allocative dell'amministrazione si caratterizza per un inevitabile grado di deferenza rispetto alla discrezionalità di cui esse sono espressione. Al fine di bilanciare questa fisiologica debolezza delle tutele individuali e di offrire ai singoli e alle formazioni sociali strumenti più incisivi per orientare gli indirizzi della valorizzazione, assume un ruolo centrale il principio di sussidiarietà, declinato sia in senso orizzontale, a garanzia delle aspettative dei cittadini nei confronti della gestione del patrimonio culturale, sia verticale, laddove le decisioni adottate impattino su interessi pubblici riconducibili a diversi livelli di governo. La sua attuazione si realizza nei meccanismi partecipativi volti a favorire la condivisione delle scelte strategiche e la co-progettazione degli interventi, rafforzando così la dimensione collaborativa dell'azione amministrativa.

Emerge così la prima funzione degli strumenti di programmazione condivisa previsti dall'art. 112 del Codice: garantire il buon andamento dell'azione amministrativa, indirizzando in modo efficace la valorizzazione verso il soddisfacimento dei bisogni culturali dell'utenza, identificati tramite il coinvolgimento diretto dei portatori di interesse⁴³⁴.

⁴³⁴ Questo sembra essere il significato da assegnare all'espressione amministrazione condivisa, la quale «non è che un percorso comune, intenso, costruttivo e veritiero di individuazione dei bisogni e costruzione delle migliori risposte onde farvi fronte» (B. Giliberti, *L'amministrazione condivisa: co-programmazione e co-progettazione nel Terzo settore tra autonomia iniziativa delle formazioni sociali e poteri delle pubbliche*

Questo coordinamento può realizzarsi solo nella fase di programmazione strategica, che richiede il coinvolgimento di tutti i soggetti interessati, pubblici e privati, legati allo sviluppo del territorio⁴³⁵.

D'altra parte, gli strumenti di programmazione condivisa si configurano come un elemento di raccordo tra amministrazione e società, capace di superare la mera analisi delle ricadute economiche della valorizzazione per approdare a una codecisione dei contenuti culturali degli interventi. Non si può ignorare, infatti, che la valorizzazione, intesa come intervento amministrativo volto alla trasmissione di valori culturali, possa facilmente acquisire connotazioni paternalistiche, esponendosi al pericolo che i contenuti promossi siano selezionati in funzione di obiettivi politici. La partecipazione, pertanto, riveste un ruolo cruciale quale strumento di garanzia del pluralismo, in grado di attenuare il pericolo di una strumentalizzazione propagandistica del patrimonio culturale attraverso il coinvolgimento diretto degli enti locali e dei soggetti privati nella definizione degli obiettivi strategici e nella pianificazione delle azioni.

amministrazioni, in PA Persona Amministrazione, 1/2024, pagg. 461-462). È proprio l'intervento nel procedimento di individuazione dell'interesse pubblico a trasformare il ruolo dei soggetti privati: da destinatari di compiti per la realizzazione di interessi definiti in sede amministrativa, essi divengono attori attivi all'interno di un sistema che «mira a elevare il grado di soddisfazione degli interessi facendo leva sulle differenti capacità e risorse dei cittadini, purché queste siano spese per gli interessi generali e per questo non standardizza ma incrementa prestazioni per raggiungere livelli altrimenti inarrivabili». F. Giglioni, *Forme e strumenti dell'amministrazione condivisa*, in *L'amministrazione condivisa*, (a cura di) G. Arena, M. Bombardelli, Editoriale Scientifica, 2022, pag. 72

⁴³⁵ In risposta a un bisogno avvertito anche al di fuori della riflessione giuridica, come dimostra ad esempio S. Barile, M. Saviano, *Dalla gestione dei beni culturali al governo del sistema dei beni culturali*, in AA. VV. *Patrimonio culturale e creazione di valore. Verso nuovi percorsi*, Cedam, 2012, pagg. 122-134

In tale ottica, la progettazione condivisa consente di trasformare la valorizzazione da iniziativa calata dall'alto, portatrice di contenuti culturali imposti unilateralmente dall'amministrazione alla comunità, in percorso partecipativo, radicato nel territorio e plasmato dall'interazione tra istituzioni pubbliche e realtà associative private. La predisposizione di strumenti efficaci per l'ascolto delle formazioni sociali si rivela quindi essenziale per evitare che la promozione della cultura si riduca a edificazione di una cultura di stato e non rifletta unicamente gli orientamenti dei soggetti proprietari rispecchiando invece la cultura della Repubblica intesa come Stato comunità in grado di integrare le istanze dei diversi attori sociali e territoriali⁴³⁶.

Se si riconoscono nella programmazione concordata le due essenziali funzioni di assicurare, da un lato, la rispondenza degli interventi ai bisogni reali dei fruitori e, dall'altro, di salvaguardare il pluralismo culturale e la corretta rappresentazione delle diverse sensibilità, è possibile individuare alcune modifiche della prassi amministrativa e del dettato normativo, necessarie a garantirne il pieno conseguimento.

Anzitutto, è imprescindibile che la progettazione strategica riacquisti una propria autonomia, tornando a essere effettivamente praticata ed emancipandosi dalla fase intermedia, a carattere programmatico, e da quella esecutiva. La definizione degli obiettivi di valorizzazione, la pianificazione dei singoli interventi e la gestione operativa della loro realizzazione devono essere riconosciute come momenti autonomi, funzionalmente collegati ma destinatari ciascuno di regole, attività e

⁴³⁶ N. Greco, *Stato di cultura e gestione dei beni culturali*, cit., pag. 217 ss.

decisioni specifiche, le quali non possono essere assorbite nella stipula del contratto di servizio, come invece spesso avviene.

Inoltre, le varie fasi della progettazione condivisa dovrebbero distinguersi sotto il profilo dei soggetti coinvolti, in accordo alla natura e agli obiettivi di ciascun momento. In particolare, nella fase strategica, finalizzata a garantire il coordinamento tra i diversi livelli di governo e il coinvolgimento di tutti i titolari di diritti sul patrimonio culturale, la partecipazione dovrebbe estendersi non solo agli enti locali e agli altri soggetti proprietari, ma anche alle amministrazioni non territoriali portatrici di interessi specifici, come le università, e ai rappresentanti dei settori produttivi strettamente connessi alla valorizzazione. In tal modo, si consoliderebbe un indirizzo politico-amministrativo in grado di riflettere il pluralismo dei centri decisionali, in linea con gli obiettivi della valorizzazione inclusiva e partecipata⁴³⁷.

Il coinvolgimento della società civile dovrebbe poi raggiungere la sua massima estensione nella fase di programmazione del singolo intervento di valorizzazione⁴³⁸. Tuttavia, il legislatore ha adottato un modello in cui

⁴³⁷ Questo sembra essere l'esito che meglio riflette la volontà dei Costituenti, espressa nell'art. 9, attraverso l'uso del termine "Repubblica" invece di Stato o amministrazione. Battelli, *I soggetti privati e la valorizzazione del patrimonio culturale*, in *Patrimonio culturale: profili giuridici e tecniche di tutela*, cit., pag. 54

⁴³⁸ Come sottolinea M. Cammelli, *Problemi, soluzioni, riforme*, Aedon, 2/2016, l'emergere di un legame sempre più stretto tra valorizzazione del patrimonio culturale e sviluppo locale, unitamente alla crescente diversificazione degli interessi coinvolti, avrebbe richiesto un ripensamento dei modelli di progettazione e programmazione. La risposta dell'ordinamento avrebbe dovuto prendere dovuto portare all'elaborazione di «modalità in grado di assorbire e precisare prima (in termini di conoscenza e studio dei beni e del loro contesto, di programmazione degli interventi, di azioni periodiche di verifica e di manutenzione) e dopo (come verifica dei risultati, razionalizzazione delle procedure) la complessità degli elementi da considerare, in modo che il momento specifico del formale provvedere (specie sul singolo bene) finisse per rappresentare solo la ricaduta puntuale sia pure rilevante di un

la rappresentanza degli interessi collettivi è affidata agli enti territoriali⁴³⁹, mentre il coinvolgimento diretto dei soggetti privati *non profit*, che più di ogni altro esprimono lo spirito partecipativo della cittadinanza attiva in materia di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale, rimane meramente eventuale. Esso, infatti, è subordinato alla scelta discrezionale dell'amministrazione procedente di affidare la progettazione a un consorzio costituito a tale scopo.

La marginalizzazione dei corpi intermedi solleva criticità di rilievo. Non solo essa contrasta con i principi di pluralismo culturale e di comune appartenenza dei beni culturali, ma priva altresì il privato solidale della possibilità di incidere sulla progettazione di interventi di cui, spesso, è stato il primo promotore⁴⁴⁰. D'altra parte, non vi è ragione di temere che l'apertura del procedimento ai contributi degli amministratori possa compromettere l'efficienza o la tempestività della decisione⁴⁴¹. Esistono, infatti, strumenti idonei a bilanciare partecipazione e buon andamento amministrativo. Un esempio è rappresentato dall'istituzione di consultazioni pubbliche preliminari all'apertura della fase programmatoria vera e propria, che

complesso di acquisizioni e valutazioni, alcune delle quali necessariamente condivise, cominciate prima e destinate a proseguire poi»

⁴³⁹ Secondo un modello non dissimile a quello della programmazione dei servizi rivolti alla persona e alla comunità, nella quale, infatti, la dottrina ritiene necessario il coinvolgimento dei privati non profit accreditati. In questo senso, A. Gualdani, *Programmazione e pianificazione dei servizi sociali: il ruolo dei soggetti del Terzo settore*, in *Munus*, 1/2019, in particolare pag. 531

⁴⁴⁰ Basti pensare alle numerose iniziative di recupero del patrimonio immobiliare in disuso, avviate su impulso delle comunità locali e degli enti *non profit*

⁴⁴¹ Il rischio di ossificazione del procedimento amministrativo, in conseguenza degli eccessi della partecipazione, è posto in evidenza da G. Napolitano, *Regole e mercato nei servizi pubblici*, Il Mulino, 2005, pag. 113 ss.

consentirebbero di selezionare in via anticipata i contributi effettivamente pertinenti⁴⁴².

8. Cooperazione e Terzo settore: ipotesi di un ambito riservato all'intervento privato solidale

Le istanze di partecipazione esaminate nel paragrafo precedente trovano espressione non solo nelle fasi di progettazione strategica e pianificazione degli interventi di valorizzazione, ma anche nella loro concreta attuazione, in particolare laddove questa veda l'intervento, con motivazioni di solidarietà, degli enti del Terzo settore.

La risistemazione in senso culturale della nozione di valorizzazione incide profondamente sul rapporto tra amministrazione e privati. La relazione, a lungo assorbita nel tema delle concessioni di servizio⁴⁴³, è apparsa come una leva per l'aumento dei ricavi attraverso un'operazione di scambio: da un lato, il privato offre maggiore efficienza gestionale, dall'altro riceve una quota di profitti derivanti dalla gestione. L'intervento privato, in una prospettiva sinallagmatica, si è orientato verso i beni e gli istituti della cultura che, per collocazione e rilevanza, si prestano a una gestione di tipo imprenditoriale e offrono sufficienti garanzie di redditività, mentre l'amministrazione ha assunto un atteggiamento di deferenza, consentendo ai concessionari del servizio di definire contenuti e livelli di qualità delle prestazioni sulla base di un calcolo economico ritenuto in sé garanzia di efficienza.

⁴⁴² F. Caporale, *La valorizzazione dei beni culturali*, cit., pagg. 390-391

⁴⁴³ Ne è un esempio la ricostruzione offerta da A. L. Tarasco, *La redditività del patrimonio culturale*, cit.

L'adozione di una definizione culturale di valorizzazione impone di considerare le finalità dell'intervento privato alla luce dei principi di pluralismo e sussidiarietà orizzontale. Le attività di valorizzazione, intese nella loro funzione essenziale, ossia la promozione della conoscenza del patrimonio culturale, si configurano come momenti capaci di accogliere il contributo dei privati alla definizione condivisa del messaggio culturale e delle modalità di comunicazione verso il pubblico. Questo ruolo, tuttavia, trova pieno riscontro solo in relazione a quelle prestazioni che attengono al nucleo culturale primario degli obiettivi della valorizzazione, mentre non interessa i servizi aggiuntivi, privi di una specifica valenza educativa e promozionale, per i quali l'intervento dei privati risponde alle logiche tipiche dell'affidamento di un servizio pubblico economico.

In sostanza, se la valorizzazione non può essere ridotta alla gestione efficiente del patrimonio culturale, potenzialmente produttiva di utili, allo stesso modo l'intervento dei privati non può essere ricondotto a motivazioni di carattere puramente imprenditoriale e deve invece essere concepito primariamente come uno strumento per il perseguimento di finalità immateriali e valoriali, coerenti con la missione culturale del patrimonio stesso. Le motivazioni di natura economica o imprenditoriale, benché non incompatibili, possono trovare spazio solo laddove l'intervento sia stato progettato in modo tale da garantire al privato un'effettiva possibilità di profitto.

Il passaggio dal paradigma tradizionale, fondato sull'esternalizzazione dei servizi di valorizzazione a favore di soggetti economici, a un modello orientato al pluralismo e alla trasmissione dei valori culturali, consente di ripensare anche la relazione tra valorizzazione, partenariati,

enti *non profit* e mercato. In primo luogo, va rilevato che gli schemi previsti per l'affidamento di servizi agli enti del Terzo settore sono stati talvolta utilizzati in modo distorto, mascherando concessioni dirette di servizi a rilevanza economica. Non solo il rilievo economico delle prestazioni non ha costituito un ostacolo per il coinvolgimento degli enti *non profit*, ma in alcuni casi si è verificata una vera e propria inversione: attività finalizzate a una gestione imprenditoriale sono state sottratte agli operatori economici tradizionali e assegnate agli enti del Terzo settore⁴⁴⁴.

In questa prospettiva, la rilettura del concetto di valorizzazione offre un criterio chiaro per selezionare la procedura più appropriata per l'affidamento a privati. Le attività di valorizzazione culturale, in senso stretto, giustificano il ricorso al Terzo settore quando l'obiettivo del pluralismo e della sussidiarietà orizzontale prevale sulla dimensione economica⁴⁴⁵. L'affidamento a enti *non profit* si fonda, in questi casi, su criteri quali l'inerenza dell'attività alla missione istituzionale, le competenze specifiche del soggetto e il suo radicamento territoriale. Al contrario, le attività strumentali alla valorizzazione, caratterizzate da obiettivi di carattere economico, implicanti una gestione di tipo imprenditoriale, orientata all'equilibrio fra costi e ricavi, devono essere soggette alle regole della concorrenza e quindi affidate a operatori di mercato secondo procedure di selezione competitiva.

⁴⁴⁴ F. Caporale, op. cit., pag. 395

⁴⁴⁵ Risulta quindi condivisibile l'orientamento dottrinale secondo cui, quando un servizio non presenta rilievo di mercato, in quanto di carattere scientifico-divulgativo e privo di potenzialità economica, esso può essere sottratto all'applicazione delle regole concorrenziali di matrice europea, compreso il meccanismo selettivo previsto all'art. 115 del Codice. In questo senso, A. Bartolini, *Beni culturali (diritto amministrativo)*, cit., pag. 118

Va inoltre sottolineato che l'affidamento diretto a enti del Terzo settore costituisce una possibilità, non un obbligo, anche per prestazioni di rilevante valore culturale. L'amministrazione mantiene, infatti, la possibilità di optare per la gestione diretta o per un affidamento conforme alle regole dell'evidenza pubblica, qualora gli obiettivi economici del soggetto affidatario siano compatibili con l'interesse culturale della collettività⁴⁴⁶.

La scelta tra gestione diretta ed esternalizzazione, così come tra il ricorso al mercato o al Terzo settore, deve essere adeguatamente motivata attraverso una valutazione comparativa basata su criteri di efficacia e convenienza economico-finanziaria. Tuttavia, il richiamo a parametri manageriali, quali cardini della scelta discrezionale, non deve generare equivoci circa le finalità che ne costituiscono il presupposto. Le modalità di gestione rispondono, infatti, esclusivamente all'esigenza di conseguire, con il minor dispendio di risorse, gli obiettivi di valorizzazione previamente determinati, in un'ottica di soddisfacimento dell'interesse pubblico.

⁴⁴⁶ Trova quindi conferma, nella disciplina degli affidamenti, l'interpretazione del principio di solidarietà orizzontale come criterio *solo procedurale* per la scelta fra la gestione diretta dei servizi e l'affidamento a operatori privati di varia natura. Secondo questa lettura, il principio «non dice per ciascuna attività di interesse generale quale scelta deve farsi tra soggetto pubblico oppure soggetto privato (o tra più soggetti pubblici), ma dice quale cammino argomentativo bisogna percorrere per arrivare a tale decisione (...) spetta ai soggetti politici rappresentativi (ed anzitutto al legislatore nazionale o regionale) sia valutare direttamente le potenzialità dei soggetti privati in riferimento a specifiche attività di interesse generale (e prima ancora decidere che si tratta di attività di interesse generale), comparandole con le potenzialità dei soggetti pubblici, scegliendo o i primi o i secondi secondo il principio di sussidiarietà (orizzontale), sia disegnare le procedure che le autorità pubbliche debbono seguire quando questa scelta viene demandata ad esse» U. Rescigno, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Dir. pubb.*, 1/2002, pagg. 47-48

Queste conclusioni si fondano sulla tradizionale interpretazione del principio di efficienza come criterio strumentale alla cura degli interessi pubblici affidati all'amministrazione e trovano ulteriore conferma nel dettato normativo, il quale stabilisce che la selezione delle forme di gestione deve essere orientata al raggiungimento di «un miglior livello di valorizzazione» del patrimonio culturale, da misurarsi «sulla base di obiettivi preventivamente definiti»⁴⁴⁷. Rimane quindi possibile per l'amministrazione privilegiare la gestione indiretta tramite operatori del Terzo settore rispetto ad altre soluzioni, anche qualora ciò comporti costi maggiori, a condizione che questa preferenza possa essere motivata sulla base della natura solidaristica e partecipativa dell'ente *non profit*, che può garantire una maggiore coerenza tra l'attività svolta e gli obiettivi culturali dell'intervento, assicurando così una valorizzazione più aderente alle finalità di interesse pubblico⁴⁴⁸.

Svolte queste premesse, rimane da affrontare il problema della selezione dell'operatore *non profit* cui affidare l'attività di valorizzazione. Un primo rilievo sul tema deve necessariamente riguardare il terzo comma dell'art. 115, il quale prevede che non possano partecipare alla realizzazione degli interventi di valorizzazione i privati che abbiano preso parte agli organismi costituiti per la loro progettazione. La norma riflette l'intento, tipico della materia dei servizi

⁴⁴⁷ D.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, art. 115, comma 4,

⁴⁴⁸ In generale, sulla possibilità di privilegiare considerazione di carattere non economico nell'assegnazione dei contratti attraverso procedure ad evidenza pubblica si veda l'ampia letteratura sviluppatasi intorno al tema del *green public procurement*, fra cui, recentemente, I. Baisi, *Impresa ed economia circolare: una rilettura della contrattazione ecologicamente orientata alla luce del nuovo Codice dei contratti pubblici*, in *Amministrativ@mente*, 3/2024, A. Depietri, *Il "Green Public Procurement" tra riforme, mercato ed effettività*, in *Munus*, 3/2023, E. Caruso, *I contratti pubblici tra obiettivi di sostenibilità e finalità concorrenziali: alla ricerca di nuovi equilibri*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, 1/2022

pubblici economici, di garantire una rigorosa separazione tra le funzioni di regolazione e quelle di gestione, dimostrandosi, al tempo stesso, poco sensibile alle peculiarità delle prestazioni rese in ambito culturale. Queste, infatti, sono spesso caratterizzate da una natura intrinsecamente solidaristica, finalizzata alla soddisfazione dei bisogni culturali della collettività, e richiedono pertanto un approccio più flessibile e aperto alla partecipazione. Gli enti del Terzo settore maggiormente idonei a svolgere tali attività sono, non di rado, proprio quelli che possiedono una conoscenza diretta delle esigenze culturali del territorio e che, per questo motivo, risulterebbero particolarmente utili se coinvolti in maniera continuativa, sia nella fase di progettazione sia in quella di erogazione delle prestazioni.

Venendo alla scelta del privato *non profit*, non ci sono dubbi sulla necessità per l'amministrazione procedente di svolgere una procedura comparativa improntata ai principi di pubblicità trasparenza libertà di partecipazione e parità di trattamento, riconducibili al canone dell'imparzialità amministrativa⁴⁴⁹. La loro rigorosa applicazione non risponde unicamente all'esigenza di garantire pari opportunità ai soggetti privati interessati alla valorizzazione, ma mira anche a prevenire qualsiasi forma di strumentalizzazione della scelta, che potrebbe trasformarsi in un mezzo per veicolare, attraverso il patrimonio culturale, un messaggio propagandistico legato agli interessi degli apparati politici. Se questo è vero, non è allora sufficiente che la selezione del partner privato avvenga in esito alle formalità di una procedura comparativa, ma occorre che l'imparzialità, come garanzia

⁴⁴⁹ che si ricavano tanto dalla LPA art 1 e 12 che dal Codice del terzo settore artt. 55 e 56 e che caratterizzano l'attività di valorizzazione a iniziativa pubblica secondo il Codice dei beni culturali

del pluralismo culturale e sociale della valorizzazione, si rifletta sul contenuto delle regole e dei criteri selettivi prescelti. L'imparzialità non è quindi unicamente regola procedurale, ma acquisisce un significato sostanziale, che deve manifestarsi attraverso le regole della gara, i requisiti di partecipazione e i parametri di valutazione delle offerte.

9. Per (non) concludere: la gestione diretta degli interventi di valorizzazione e il rilievo dell'organizzazione

A fianco delle ipotesi di affidamento a soggetti privati, imprenditoriali o non profit, rimane alle amministrazioni la possibilità di esercitare direttamente l'attività di valorizzazione «per mezzo di strutture organizzative interne [...], dotate di adeguata autonomia scientifica, organizzativa, finanziaria e contabile, e provviste di idoneo personale tecnico»⁴⁵⁰. Pur se collocata dal Codice su un piano di formale parità rispetto all'esternalizzazione⁴⁵¹, la gestione diretta è rimasta un modello residuale e scarsamente esplorato, complice il rilievo teorico e pratico assunto dai rapporti di concessione e l'assenza di una disciplina specifica degli standard di qualità per le attività di valorizzazione erogate dall'amministrazione. Ancor più significativamente, le carenze dell'organico ministeriale e la necessità di dotarsi di competenze specialistiche e diversificate per l'esercizio della valorizzazione hanno spinto l'amministrazione a collaborare con soggetti esterni sia per la

⁴⁵⁰ Art. 115, co. 2, D. lgs. n. 42 del 2004

⁴⁵¹ C. Barbati, *Esternalizzazioni e beni culturali: le esperienze mancate e le prospettive possibili (dopo i decreti correttivi del Codice Urbani)*, in C. Mignone, G. Pericu, F.A. Roversi Monaco (a cura di), *Le esternalizzazioni. Atti del XVI Convegno degli amministratori italo-spagnoli, Genova, 25-27 maggio 2006*, Bononia University Press, Bologna, 2007, pagg. 205 ss.

gestione dei servizi che per la formazione del personale. Ne è derivata una concezione della valorizzazione prevalentemente strumentale, costruita attorno alle regole di affidamento a terzi (che hanno, infatti, occupato la parte centrale di questa analisi), più che alla definizione del contenuto sostanziale della funzione, il quale emerge solamente quando risulti necessario individuare i diritti e gli obblighi delle parti di un eventuale rapporto di partenariato. La gestione diretta, al contrario, è stata evocata solo marginalmente e regolata attraverso atti organizzativi interni, non idonei a definire, in termini di prestazioni e livelli di qualità, il rapporto tra l'amministrazione e il pubblico fruitore del patrimonio culturale.

Come si è già avuto modo di osservare, questo deficit di regolazione rifletteva una lettura "debole" della funzione di valorizzazione, considerata non come un compito a carico dell'amministrazione ma come un'opportunità che prende forma laddove si manifesti la disponibilità di altri attori privati e pubblici a collaborare, contribuendo a definire, di volta in volta, gli scopi e le modalità dell'intervento. La concezione eventuale e accessoria della valorizzazione può dirsi effettivamente superata solo in epoca recente, per effetto di una serie di riforme, che, attraverso la riorganizzazione del ministero e l'adozione di puntuali interventi regolamentari, ha introdotto una serie di standard minimi per la valorizzazione del patrimonio culturale ad opera dell'amministrazione. In questo nuovo scenario, la gestione diretta ha progressivamente acquisito una fisionomia giuridica più definita, fondata sulla determinazione di livelli essenziali di prestazione e sull'individuazione di una struttura amministrativa specificamente deputata al loro conseguimento.

Nel contesto di uno studio dedicato al profilo dell'attività, appare significativo che l'attività di valorizzazione ad opera dell'amministrazione pubblica abbia ricevuto una compiuta disciplina giuridica attraverso un intervento di natura organizzativa, volto a ricalibrare il ruolo e le competenze dei musei pubblici statali. Questo percorso, che muove dall'assetto degli uffici ministeriali per giungere fino ai diritti dei fruitori, conferma, in termini generali, come l'organizzazione rappresenti l'antecedente logico dell'azione amministrativa e, nello specifico, come i musei e gli altri istituti della cultura costituiscano il fulcro del sistema di valorizzazione del patrimonio culturale mobile.

Su queste premesse (e rinviando al capitolo successivo per una più ampia analisi del ruolo dei musei) appare evidente come l'esame delle forme di gestione diretta degli interventi di valorizzazione finisca per sovrapporsi allo studio della struttura amministrativa predisposta per il loro esercizio, vale a dire con l'organizzazione dei musei pubblici. Allo stesso modo, l'indagine delle forme organizzative museali consente di individuare non solo gli apparati responsabili della gestione diretta, ma anche i centri decisionali titolari del potere di esternalizzare le attività di valorizzazione. Ne deriva, dunque, una piena circolarità tra organizzazione e funzione: comprendere l'una significa delineare i confini dell'altra, poiché è nell'assetto amministrativo dei musei che si riflette, in modo più immediato, la concreta attuazione della funzione di valorizzazione come compito pubblico e come servizio rivolto alla collettività.

Nella stessa prospettiva, si comprende anche la (reiterata) scelta del legislatore di promuovere un ripensamento organico delle modalità con

cui il patrimonio è valorizzato e reso fruibile, agendo sull'organizzazione ministeriale, per colmare la storica arretratezza del sistema museale italiano e la sua scarsa attrattività nei confronti del pubblico. Questo obiettivo è stato perseguito attraverso una serie di interventi volti a potenziare le capacità operative dei musei statali, dotati oggi di margini variabili di autonomia amministrativa e gestionale: essi tuttavia non hanno inciso, se non in minima parte, sulla carenza strutturale di risorse e professionalità per l'esercizio della valorizzazione, la cui allocazione, soprattutto per quanto riguarda il personale, dipende ancora da scelte unilaterali del Ministero. Per questo, il successo stesso delle riforme organizzative, inteso come possibilità per i musei di divenire protagonisti effettivi della valorizzazione, appare strettamente legato a un tema più volte richiamato nel corso del capitolo: la progettazione condivisa degli interventi e la cooperazione tra amministrazioni, enti territoriali e istituti culturali nella loro realizzazione.

CAPITOLO III

DAL PATRIMONIO AL PUBBLICO: L'ORGANIZZAZIONE DEI MUSEI

SOMMARIO: 1) Premesse: il museo come istituzione complessa e sede del servizio pubblico culturale 2) Le molte definizioni di museo: esperienze europee e anomalia italiana 3) La formazione del museo pubblico in Italia: contesto storico, legislativo e culturale 4) Il museo come servizio pubblico: dall'avvento delle Regioni all'Atto di indirizzo del 2001 5) Dal museo come *universitas rerum* al museo come bene culturale 6) Il pluralismo del sistema museale italiano: dati, attori e modelli organizzativi 7) Gli antecedenti della riforma museale 8) Modelli organizzativi per i musei statali: il museo-ufficio 9) Modelli organizzativi per i musei statali: il museo-ufficio dirigenziale dotato di autonomia speciale 10) Il museo-fondazione 11) Il rapporto tra istituti della cultura e amministrazione periferica del Ministero 12) Autonomia finanziaria e distribuzione delle risorse nel panorama museale 13) I musei pubblici non statali 14) Standard di qualità per il sistema museale 15) Il Sistema Museale Nazionale: struttura, accreditamento e obiettivi 16) Il museo pubblico come istituto e istituzione

1. Premesse: il museo come istituzione complessa e sede del servizio pubblico culturale

Le considerazioni svolte in chiusura del capitolo precedente consentono di individuare i due principali assi, lungo i quali si sono

articolate, nell'ultimo decennio, le più significative riforme in materia di organizzazione e statuto giuridico dei musei pubblici: da un lato, l'esigenza di definire meccanismi di coordinamento efficaci tra i diversi attori coinvolti nella valorizzazione del patrimonio culturale; dall'altro, la progressiva affermazione di modelli di autonomia funzionale in grado di accrescere la capacità progettuale e gestionale degli istituti della cultura. Muovendo da queste premesse, il ragionamento può quindi svilupparsi senza soluzione di continuità, transitando dal piano delle funzioni amministrative al disegno organizzativo che ne garantisce l'attuazione, e assumere come punto il museo: unità minima dell'apparato di tutela, ma anche e soprattutto luogo in cui il patrimonio culturale viene reso accessibile, vissuto e rielaborato, realizzando concretamente, nella relazione tra istituzioni e pubblico, il fine costituzionale della promozione della cultura.

Come già evidenziato nell'introduzione, l'indagine giuridica sul museo si presta ad essere sviluppata lungo una pluralità di piani (organizzativo, funzionale, gestionale) ciascuno dei quali restituisce un frammento della sua complessa fisionomia istituzionale. Tuttavia, un'analisi che si limiti a scomporre i diversi livelli dell'architettura interna, elencandone compiti e responsabilità, rischia di offrire una rappresentazione solo parziale, nella quale la ricostruzione delle strutture e delle competenze finisce per oscurare il valore sociale del museo, come "sede" del servizio pubblico culturale. Si corre così il pericolo di restituire l'immagine di un museo chiuso nella propria dimensione tecnico-amministrativa, senza cogliere il ruolo che esso svolge nel più ampio contesto della promozione della cultura.

Proprio per sottrarci a tale esito, è apparso opportuno premettere all'esame degli assetti istituzionali e organizzativi dei musei pubblici un'ampia riflessione sul rilievo costituzionale dell'interesse che essi soddisfano (il diritto alla cultura) e sull'attività che ne costituisce il principale veicolo di realizzazione, ossia la valorizzazione.

In questa prospettiva, il museo viene riletto non solo come unità organizzativa dell'amministrazione del patrimonio, ma come luogo privilegiato di attuazione del diritto alla cultura: uno spazio in cui la valorizzazione del patrimonio si realizza nella garanzia di un diritto sociale⁴⁵². È in questa cornice che l'analisi delle forme organizzative e gestionali acquista significato e coerenza, riconnettendosi alla funzione pubblica che legittima l'esistenza stessa dell'istituzione museale.

La scelta di porre l'accento sulla valorizzazione quale dimensione identitaria del museo non può comunque oscurare l'eterogeneità delle funzioni che hanno luogo al suo interno. Attività quali l'acquisizione, la conservazione, la catalogazione e l'esposizione del patrimonio culturale, unitamente alla ricerca scientifica e alla mediazione culturale, costituiscono compiti essenziali e qualificanti per l'istituzione museale, impossibili da ricondurre a una qualificazione unitaria entro la sistematica del Codice, in quanto afferenti tanto alla valorizzazione, quanto alla tutela e alla fruizione. In questo contesto, ciò che preme

⁴⁵² Questa impostazione trova un significativo riscontro nella lettura dottrinale che interpreta i diritti sociali, incluso il diritto alla cultura, come «pretese infrastrutturalmente condizionate», il cui soddisfacimento dipende dall'effettiva disponibilità di «beni coesivi»: strutture e spazi, come i musei, all'interno dei quali si realizzano prestazioni inclusive rivolte ai singoli. In questi termini si esprime E. Boscolo, *Beni pubblici e beni comuni: appunti per una sistemazione teorica*, in *Scritti in onore di Eugenio Picozza*, vol. I, Editoriale Scientifica, 2019, pp. 185-186; Id., *Beni pubblici, beni privati, beni comuni*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, n. 2/2013, pp. 352-354

sottolineare è che nessuna delle mansioni richiamate esaurisce, da sola, la funzione del museo, la quale si realizza nel coordinamento di ciascuna di esse, in vista della promozione della cultura⁴⁵³.

2. Le molte definizioni di museo: esperienze europee e anomalia italiana

La pluralità di funzioni che concorrono a delineare il progetto culturale di ciascun istituto rende inevitabilmente incerto qualsiasi tentativo di definire il museo in termini puntuali. Una difficoltà che non riguarda soltanto il pubblico, ma che coinvolge anche la comunità scientifica e professionale, chiamata a riflettere su un'istituzione in costante trasformazione⁴⁵⁴. Emblematica, in tal senso, è l'evoluzione della definizione proposta dall'*International Council of Museums* (ICOM), che nel corso degli anni ha progressivamente ampliato i confini operativi e concettuali del museo: dalla visione tradizionale, centrata sulle attività di conservazione ed esposizione, si è giunti a includere la documentazione del patrimonio immateriale, la comunicazione sociale e persino la dimensione esperienziale dell'intrattenimento. Un percorso che segnala, in modo sempre più esplicito, il riconoscimento della funzione relazionale, educativa e culturale che il museo è oggi chiamato a svolgere all'interno della società.

Esito di questo processo di aggiornamento è la definizione adottata nel 2022 dall'Assemblea Generale di Praga, secondo cui:

⁴⁵³ C. Mazzanti, *Dalla memoria alla conoscenza: forma e autonomia dei musei nell'ordinamento italiano*, Franco Angeli, 2024, in particolare pag. 142

⁴⁵⁴ F. Irace, *Introduzione. Dal deposito al cantiere*, in Id. (a cura di) *Musei possibili. Storia, sfide, sperimentazioni*, Carocci, 2024

il museo è un'istituzione permanente senza scopo di lucro e al servizio della società, che compie ricerche, colleziona, conserva, interpreta ed espone il patrimonio culturale, materiale e immateriale.

Aperti al pubblico, accessibili e inclusivi, i musei promuovono la diversità e la sostenibilità. Operano e comunicano in modo etico e professionale e con la partecipazione delle comunità, offrendo esperienze diversificate per l'educazione, il piacere, la riflessione e la condivisione di conoscenze⁴⁵⁵

Rispetto al testo adottato nel 2007⁴⁵⁶, che già riconosceva nel museo un'istituzione educativa di pubblica utilità, la nuova formulazione ne valorizza ulteriormente la dimensione sociale, ponendo l'accento sui principi di accessibilità, inclusione e sostenibilità. Si delinea così un modello istituzionale che appare in sintonia con l'evoluzione giuridica maturata negli ordinamenti europei, in cui il museo, già da tempo, è configurato come ente amministrativo, funzionalmente distinto dalla propria collezione e investito di una missione di servizio pubblico orientata alla promozione della conoscenza, alla partecipazione e coesione sociale⁴⁵⁷.

⁴⁵⁵ Il testo attualmente in vigore è l'esito di un ampio processo partecipativo, avviato in occasione della Conferenza generale di Milano del 2016, che ha coinvolto 126 comitati nazionali e condotto alla discussione di 269 proposte definitorie. Le fasi di consultazione e approvazione della definizione sono dettagliatamente ricostruite dal Comitato italiano di ICOM, al seguente indirizzo: <https://www.icom-italia.org/definizione-di-museo/>

⁴⁵⁶ Lo Statuto di ICOM, approvato nell'ambito della ventiduesima General Assembly di ICOM a Vienna, il 24 agosto 2007, definisce il museo come «Il museo è un'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, e le comunica e specificatamente le espone per scopi di studio, educazione e diletto».

⁴⁵⁷ M. C. Pangalozzi, *L'istituzione museale: effetti e prospettive di una conquistata autonomia*, in Aedon, 1/2019

Un esempio paradigmatico, in tal senso, è offerto dal sistema francese, nel quale il Codice del Patrimonio accoglie una definizione minima di museo, riprendendo i contenuti già introdotti dalla *loi musées*⁴⁵⁸. Con quest'ultima, il legislatore francese aveva qualificato come museo «qualsiasi collezione permanente composta da beni la cui conservazione e presentazione rivestono un interesse pubblico, e organizzata al fine della conoscenza, dell'educazione e del piacere del pubblico»⁴⁵⁹.

Nel Regno Unito, invece, l'assenza di una definizione normativa ha lasciato spazio all'elaborazione da parte della *Museum Association*, che ha proposto una definizione operativa fortemente influenzata dal dibattito internazionale: i musei vi sono descritti come istituzioni che «consentono alle persone di esplorare le collezioni per trarne ispirazione, apprendimento e piacere. Sono istituzioni che raccolgono, tutelano e rendono accessibili manufatti e reperti, che custodiscono in fiducia per la società»⁴⁶⁰.

Nel contesto tedesco, infine, manca una definizione giuridica unitaria di museo e, anche al livello dei singoli *Länder*, le norme che disciplinano l'organizzazione museale risultano piuttosto frammentarie. In questo scenario, il *Deutscher Museumsbund* ha assunto un ruolo di supplenza, attraverso l'elaborazione di linee guida rivolte alle istituzioni museali «secondo la definizione dell'ICOM», precisando tuttavia che il documento non deve essere inteso «come una definizione di museo, ma

⁴⁵⁸ Legge n. 2002-5 del 4 gennaio 2002

⁴⁵⁹ Code du patrimoine (20/02/2004) libro IV, titolo I, art. L410-1

⁴⁶⁰ La definizione, adottata nel 1998, è consultabile al seguente link: <https://www.museumsassociation.org/about/faqs/#what-is-a-museum>

come un'offerta e una raccomandazione che può essere utilizzata in aggiunta alla definizione dell'ICOM»⁴⁶¹.

In tutti gli ordinamenti richiamati, il riconoscimento del ruolo sociale del museo si accompagna alla sua soggettivazione sul piano giuridico. Pur nella varietà delle soluzioni adottate, il museo assume la fisionomia di un'istituzione autonoma, dotata di personalità giuridica e investita di una specifica missione di interesse pubblico. In Francia, ad esempio, l'inquadramento del museo come *établissement public administratif*, ossia come ente pubblico funzionalmente autonomo, riflette l'intento di attribuire a questa istituzione una veste organizzativa coerente con la sua vocazione culturale, sottraendola alla gestione diretta da parte dell'apparato ministeriale⁴⁶².

Nel Regno Unito, dove il riconoscimento del ruolo sociale del museo si è tradotto nella elaborazione di standard qualitativi da parte della comunità professionale, si è posto il problema di garantirne l'applicazione anche in assenza di una gestione amministrativa diretta da parte dello Stato. La necessità di bilanciare autonomia organizzativa e garanzie di accessibilità e qualità del servizio ha condotto, nel contesto britannico, alla qualificazione dei principali musei pubblici come *Non-Departmental Public Bodies* (NDPBs): categoria che si compone di realtà eterogenee sotto il profilo organizzativo, ma accomunate da una

⁴⁶¹ Deutscher Museumsbund, Leitfaden Standards für Museen, 2006. Il documento, aggiornato nel 2023, è consultabile al seguente link: <https://www.museumsbund.de/wp-content/uploads/2023/07/dmb-leitfaden-standards-fuer-museen-online.pdf>. Le citazione sono tratte dalle pagine 4 e 7

⁴⁶² Occorre comunque ricordare che non tutti i musei francesi sono stati oggetto di trasformazione e che quelli privi di autonomia organizzativa e gestionale, sono stati inquadrati come *services*, strutturalmente afferenti al Ministero di competenza. Su questi aspetti, si veda M. C. Pangalozzi, op. ult. cit.

significativa autonomia funzionale, esercitata sotto la vigilanza statale in materia finanziaria e di indirizzo strategico⁴⁶³.

Esigenze analoghe hanno guidato anche le scelte adottate in Germania, dove, tra le diverse forme organizzative sperimentate (dalle fondazioni private alle varie tipologie di imprese culturali promosse dai *Länder*) ha progressivamente assunto centralità il modello della fondazione museale di diritto pubblico⁴⁶⁴. Le *Stiftungen*, istituite con legge e dotate di personalità giuridica autonoma, dispongono di un patrimonio proprio, non necessariamente coincidente con i beni culturali custoditi, e godono di ampi margini di autonomia nella gestione delle risorse economiche e del personale. Il loro funzionamento è disciplinato da uno statuto che ne definisce puntualmente missione, struttura organizzativa e modalità di finanziamento, consentendo al contempo l'attivazione di partenariati con soggetti privati, funzionali al perseguimento delle finalità istituzionali⁴⁶⁵.

È proprio il confronto con gli ordinamenti europei a far emergere con particolare nitidezza l'anomalia che caratterizza l'esperienza italiana in materia di musei. Mentre in altri contesti si è progressivamente affermato un modello capace di coniugare il riconoscimento del museo come soggetto istituzionale autonomo con la sua funzione di pubblico servizio, nel panorama italiano entrambi questi elementi sono rimasti a

⁴⁶³ G. Cerrina Feroni, *Profili giuridici della gestione dei musei nelle esperienze del Regno Unito, Francia, Germania e Spagna*, Giust Amm., 14 dicembre 2009, pagg.16-17

⁴⁶⁴ Sui problemi della gestione pubblicistica dei musei tedeschi si veda U.M. Schneede, *Vom Staat in die Stiftung. Die Hamburger Erfahrungen*, in *Zukunft der Museen. Wege aus der Finanzkrise. Dokumentation zum Symposium vom 20.3.2003, Stadt Köln*, Köln, 2003, pag. 13 ss. e U. M. Schneede, O. Zimmermann, *Pro und Contra: Sollen öffentliche Museen in die Rechtsform der Stiftung überführt werden?*, in *Der Städtetag*, 3/2003, pag. 26 ss.

⁴⁶⁵ Sulle caratteristiche della fondazione di diritto pubblico si veda H.J. Wolff, O. Bachof, R. Stober, S. Kluth, *Verwaltungsrecht*, vol. II, Beck, 2023, pagg. 599-614

lungo marginali e inespressi. Sul piano dell'identità istituzionale, occorre innanzitutto osservare come l'espressione stessa "museo" sia stata a lungo assente dal linguaggio legislativo, che ha preferito ricorrere a locuzioni alternative, come "collezione" o "raccolte governative"⁴⁶⁶, più adatte a descrivere l'insieme dei beni conservati che non la struttura incaricata della loro esposizione. Anche dopo l'introduzione del termine nella normativa di settore, l'istituto ha continuato a essere inquadrato come una struttura interna all'amministrazione titolare dei beni, priva di una propria autonomia organizzativa e funzionale. Il museo è stato così relegato alla posizione di unità costitutiva dell'apparato amministrativo di settore e concepito essenzialmente come presidio territoriale incaricato di raccogliere, conservare e mettere in sicurezza un patrimonio culturale disperso e vulnerabile, spesso minacciato dal rischio di distruzione o di dispersione sul mercato antiquario.

L'asimmetria tra centralità della funzione conservativa e marginalizzazione della missione educativa e sociale dell'istituto sembra trovare la sua spiegazione più immediata nel peculiare rapporto che, nel contesto italiano, lega il museo al territorio: le sue origini come luogo di ricovero per beni culturali a rischio di dispersione hanno contribuito a radicare un modello di museo "difensivo", più orientato alla salvaguardia del patrimonio che non alla sua valorizzazione in chiave di promozione della cultura. Come si vedrà⁴⁶⁷, è proprio la rilettura di questa relazione fra museo e territorio a rappresentare un passaggio

⁴⁶⁶ Le espressioni sono tratte, rispettivamente, dall'art. 822, del Codice civile e dal Regio decreto 30 gennaio 1913, n. 363. Più in generale sul linguaggio impiegato dal legislatore si veda D. Jalla, *Il museo contemporaneo. Introduzione al nuovo sistema museale italiano*, UTET, 2000, pagg. 64 ss.

⁴⁶⁷ Si veda, a tal proposito, il paragrafo 11 di questo capitolo

cruciale nel processo di ridefinizione istituzionale che ha investito, in tempi più recenti, il sistema museale nazionale.

3. La formazione del museo pubblico in Italia: contesto storico, legislativo e culturale

L'origine delle collezioni artistiche italiane, in particolare di quelle conservate nei musei civici e comunali, che costituiscono ancora oggi la componente numericamente prevalente del sistema museale nazionale, affonda le proprie radici in un complesso processo storico e legislativo avviato con le cosiddette leggi eversive. Tali disposizioni, promulgate inizialmente dagli Stati preunitari e successivamente recepite e ampliate dal Regno d'Italia, sancirono la soppressione di numerosi enti religiosi e la conseguente devoluzione del loro patrimonio, determinando l'alienazione forzata di un ingente numero di beni culturali provenienti da chiese, conventi e monasteri, spesso destinati a usi civili o trasformati in edifici pubblici⁴⁶⁸. Sottratti al contesto d'origine e alla funzione culturale che ne garantiva la conservazione e il significato, gli oggetti in questione (opere d'arte, arredi sacri, manufatti liturgici) si trovarono improvvisamente privi di una collocazione stabile e dunque esposti al rischio concreto di dispersione, deterioramento o vendita sul mercato antiquario. Di fronte a questa minaccia, l'intervento del legislatore, attraverso l'adozione delle prime norme in materia di tutela, tra la fine dell'Ottocento e i primi decenni del Novecento, diede impulso alla creazione di una fitta rete di musei civici, distribuiti capillarmente sul territorio.

⁴⁶⁸ M. T. Fiorio, *Il museo nella storia. Dallo "studiolo" alla raccolta pubblica*, Mondadori, 2011, pagg. 54-69

Non fu dunque un intento di natura pedagogica a dar vita all'ossatura del sistema museale italiano, quanto piuttosto l'urgenza di contenere gli effetti disgregativi di un trauma istituzionale e simbolico: quello derivante dalla dismissione dei luoghi e istituzioni, tradizionalmente preposti alla custodia dei beni culturali, non in quanto testimonianze di civiltà ma come oggetti d'uso. La funzione primaria assunta dai musei fu, in tale contesto, quella di garantire una protezione stabile e organizzata per un patrimonio frammentato, sottraendolo all'abbandono e al mercato, e restituendolo, seppur in una nuova forma, alla dimensione pubblica della fruizione⁴⁶⁹.

Fin dalle sue origini, il museo moderno è stato investito della funzione di documentare la produzione artistica del proprio territorio, stringendo con esso un profondo legame culturale⁴⁷⁰. Questo rapporto, tuttavia, iniziò ad attenuarsi nei primi decenni del XX secolo, con l'affermazione di un «ideale estetico monumentalistico-classiceggianti»⁴⁷¹ che contribuì a ridefinire i criteri di selezione e valorizzazione delle opere. In tale contesto, numerosi oggetti e collezioni, precedentemente considerati espressione autentica delle culture locali, vennero progressivamente declassati a esempi di “arte minore”, inidonei a rappresentare, sul piano formale e simbolico, l'identità artistica nazionale. Contestualmente, l'allestimento museale iniziò a riflettere in modo sempre più marcato la centralità del “capolavoro”, secondo una

⁴⁶⁹ M. Montella, *Musei e beni culturali, verso un modello di governance*, Mondadori, 2003, in particolare pagg. 184-185, A. Emiliani, *Musei e museologia* in AA. VV., *Storia d'Italia. I documenti. Istituzioni e società civile*, vol. XVIII, Einaudi, 1973

⁴⁷⁰ A. Emiliani, *Raccolte e musei italiani dall'umanesimo all'unità nazionale*, in *Capire L'Italia. I musei*, Touring club italiano, 1980, in particolare pag. 126

⁴⁷¹ S. Sicoli, *La formazione dello Stato unitario e il problema della conservazione*, in *Verso una gestione dei beni culturali come servizio pubblico*, (a cura di) A. Rossari, R. Togni, Garzanti, 1978, pag. 73

visione gerarchica dell'arte orientata alla celebrazione dell'eccellenza estetica. Questo mutamento ebbe effetti significativi anche sul piano istituzionale: il museo si trovò progressivamente isolato rispetto al mondo delle accademie e della formazione artistica e professionale, perdendo così la sua funzione educativa⁴⁷². Ridotto a luogo di conservazione e contemplazione, divenne un'istituzione autoreferenziale, prevalentemente rivolta a un pubblico colto e specializzato, la cui fruizione si limitava a un godimento estetico coerente con saperi pregressi e codificati.

Parallelamente, gli interventi normativi dedicati ai musei si limitarono a profili strettamente organizzativi e settoriali, senza mai giungere a definire, in termini complessivi, la funzione e il ruolo dell'istituzione museale. In questo periodo fu adottato il *Regolamento pel Servizio dei Musei d'antichità dello Stato*⁴⁷³, che disciplinava dettagliatamente l'assetto interno degli istituti statali, distinguendo tra i ruoli del personale museale e quello archeologico. Altre disposizioni si concentrarono, invece, sull'accesso del pubblico, istituendo la tassa d'ingresso con la legge 27 maggio 1875, n. 2554 e regolamentandone le modalità di riscossione tramite il regio decreto n. 3191 del 1885: una disciplina rimasta in vigore fino all'introduzione del biglietto d'ingresso, avvenuta solo nel 1997 con il d.m. 507/1997.

I provvedimenti successivi si orientarono nella medesima direzione. La cosiddetta legge Nasi⁴⁷⁴ impose l'obbligo di corredare le opere esposte

⁴⁷² S. Sicoli, op. cit., pagg. 69-71. Questa frattura si conserva nel corso del Novecento, come osserva A. Emiliani, *Dal museo al territorio*, Alfa, 1974, pagg. 56-59

⁴⁷³ Regio decreto del 11 giugno 1885, n. 3191

⁴⁷⁴ L. 12 giugno 1902, n. 185

con didascalie descrittive, mentre la legge Rosadi⁴⁷⁵ del 1909 si limitò a disciplinare la ripartizione degli introiti derivanti dalla tassa d'ingresso. Trovò così conferma una concezione statica e meramente patrimoniale del museo, inteso come semplice raccolta di oggetti di interesse storico-artistico appartenenti all'amministrazione, in linea con i principi del Testo unico sull'Amministrazione e sulla Contabilità generale dello Stato, che qualificava biblioteche, archivi e musei come beni immobili del patrimonio dello Stato⁴⁷⁶.

Nemmeno il regime fascista introdusse innovazioni sostanziali nella struttura o nella missione del museo, nonostante ne proclamasse la funzione pedagogica e propagandistica, concependolo come «segno della presenza viva dell'arte antica nel pensiero e nella cultura nella vita attuali», destinato «non soltanto agli studiosi ed ai loro interessi scientifici ma al gran pubblico e alle sue esigenze culturali»⁴⁷⁷. In linea con questa visione, il museo avrebbe dovuto essere organizzato secondo criteri di «rigore scientifico nella definizione dei valori e nell'ordinamento delle opere, semplicità e chiarezza, aderenza alla qualità artistica e al significato storico delle opere nella loro presentazione»⁴⁷⁸. Tuttavia, a dispetto delle intenzioni dichiarate, la legislazione di tutela del 1939 cristallizzò una concezione puramente custodiale dell'istituzione museale, limitandosi a definirla come contenitore di collezioni e raccolte governative, funzionale unicamente

⁴⁷⁵ L. 20 giugno 1909, n. 364

⁴⁷⁶ Regio Decreto del 23 maggio 1924, n. 827, art. 7, co. 2

⁴⁷⁷ G. Bottai, *La politica delle arti: scritti 1918-1943*, Editalia, 1992, pag. 149

⁴⁷⁸ G. Bottai, *Direttive per la tutela dell'arte antica e moderna*, in *Istituzioni e politiche culturali in Italia negli anni Trenta*, (a cura di) V. Cazzato, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 2001, pag. 234. In generale, per una ricostruzione in chiave giuridica del pensiero di Bottai, S. Cassese, *Un programmatore degli anni Trenta, Giuseppe Bottai*, in Id. *La formazione dello Stato amministrativo*, Giuffrè, 1976, pagg. 174-224

alla loro conservazione. Rimase così esclusa ogni previsione normativa sulle attività educative, di ricerca e di promozione culturale, che avrebbero potuto restituire al museo un ruolo attivo nel processo di diffusione e costruzione del sapere storico-artistico⁴⁷⁹.

Ciononostante, e al di là del relativo disinteresse mostrato dal legislatore, l'Italia continuò a configurarsi come un autentico «museo diffuso»⁴⁸⁰: un territorio punteggiato da opere conservate in situ e raccolte di origine locale, spesso ospitate in edifici storici che, per la loro valenza artistica e simbolica, si fanno espressione del contesto in cui sono nati.

La capillarità del tessuto museale si accentuò ulteriormente nel secondo dopoguerra, quando, in linea con una tendenza diffusa a livello europeo, si registrò un diffuso impulso alla creazione di nuovi istituti⁴⁸¹. A differenza di quanto avvenne nei principali paesi industrializzati, dove i nuovi musei nacquero spesso dall'acquisizione di collezioni prive di un legame con il territorio, in Italia l'ampliamento dell'offerta museale fu per lo più solo apparente. Esso rispecchiava, infatti, il riconoscimento di sedi espositive già esistenti ma precedentemente non censite, o l'apertura al pubblico di raccolte storiche fino ad allora trascurate. Le poche realtà museali create ex novo interessarono in prevalenza il settore demoetnoantropologico e, in misura minore, quello scientifico e dell'arte contemporanea⁴⁸².

⁴⁷⁹ Sull'argomento, C. Mazzanti, op. cit., pag. 76

⁴⁸⁰ A. Paolucci, *Museo Italia. Diario di un soprintendente-ministro*, Ed. Sillabe, 1996, A. Chastel, *L'Italia museo dei musei*, in *Capire l'Italia. I musei*, cit. pagg. 11 ss.

⁴⁸¹ M. Negri, *La grande rivoluzione dei musei*, Marsilio, 2016, pagg. 7 ss.

⁴⁸² M. Montella, op. ult. cit., pagg. 205-206

In questo contesto, l'unico intervento normativo di rilievo fu rappresentato dalla legge 22 settembre 1960, n. 1080, volta a disciplinare i musei non statali, dividendoli in quattro categorie dimensionali (minori, medi, grandi e multipli) e prevedendo che ciascuno di essi dovesse dotarsi di regolamento interno, necessario a garantirne un adeguato funzionamento.

Nel frattempo, i musei, cresciuti di numero ma ancora privi di una disciplina di riferimento, andarono incontro a un progressivo degrado funzionale, già evidente ai componenti della Commissione Franceschini. Nella relazione conclusiva dei lavori, la Commissione denunciava una situazione di profondo disordine: carenze strutturali e di sicurezza, inventari incompleti o disorganici che impedivano una conoscenza sistematica delle collezioni, mancanza di depositi adeguati e attrezzature scientifiche, servizi insufficienti sia per il pubblico sia per gli studiosi, e criteri espositivi ormai superati, incapaci di valorizzare il patrimonio. La situazione era particolarmente critica nei musei locali e di piccole dimensioni, spesso privi di risorse e personale qualificato, soprattutto nei ruoli direttivi, con gravi ripercussioni sull'accessibilità e sulla qualità dei servizi offerti⁴⁸³.

4. Il museo come servizio pubblico: dall'avvento delle Regioni all'Atto di indirizzo del 2001

A partire dagli anni Settanta, il tema della fruizione culturale assunse un ruolo centrale nel processo di trasferimento delle competenze dallo Stato alle Regioni a statuto ordinario, segnando l'inizio di una nuova

⁴⁸³ AA. VV. *Per la salvezza dei beni culturali in Italia*, op. cit.

stagione di produzione legislativa. Dopo l'elezione dei primi consigli regionali e l'entrata in vigore degli statuti, il d.P.R. 14 gennaio 1972, n. 3 diede avvio al decentramento amministrativo. Le Regioni vennero così investite delle competenze relative all'istituzione, all'organizzazione e alla gestione dei musei e delle biblioteche di enti locali o di interesse locale, comprese le biblioteche popolari, i centri di lettura e gli archivi ad essi affidati. Il trasferimento riguardava anche gli interventi per la manutenzione, la sicurezza, la fruizione pubblica, il miglioramento funzionale degli istituti, il coordinamento delle attività a livello locale e l'organizzazione di mostre nei luoghi della cultura.

La scelta a favore del decentramento fu ulteriormente consolidata con il d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, che ampliò e rafforzò il quadro delle funzioni amministrative trasferite alle Regioni, includendo tutte le attività relative alla conservazione, gestione, valorizzazione e fruizione pubblica dei musei, delle raccolte storiche, artistiche e bibliografiche, delle biblioteche popolari e dei centri di lettura, siano essi di proprietà regionale, di altri enti soggetti a vigilanza regionale o comunque riconosciuti di interesse locale⁴⁸⁴.

Due aspetti appaiono particolarmente significativi in questa fase iniziale del decentramento. Il primo riguarda il superamento del principio patrimoniale come criterio di attribuzione delle competenze: non è più la titolarità del bene a determinarne la gestione, ma il suo radicamento nel contesto sociale e culturale di riferimento. In questa logica, è l'estensione territoriale della collettività, per la quale l'istituto riveste interesse, a determinare il livello istituzionale più adatto a occuparsene. Il secondo elemento attiene alla ridefinizione stessa del

⁴⁸⁴ D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, art. 47

museo, il quale non è più inteso solamente come un contenitore di beni e assume, invece, i tratti di un servizio rivolto al pubblico per l'accessibilità del patrimonio culturale. A questo cambiamento corrisponde l'esigenza di un'organizzazione strutturata, fondata su obiettivi chiari e requisiti funzionali, che trova per la prima volta un riconoscimento nell'ordinamento.

La qualificazione del museo come servizio pubblico trovò nuovo impulso nel cosiddetto “secondo decentramento”, avviato alla fine degli anni Novanta, che segnò l'apertura verso un possibile trasferimento sistematico delle competenze amministrative in materia di musei e luoghi della cultura alle Regioni e agli enti locali⁴⁸⁵. In questa fase, il decreto legislativo n. 112 del 1998, attuativo della legge n. 127/1997, affidò a una commissione di esperti, composta da rappresentanti del Ministero e degli enti territoriali, il compito di individuare, tra gli istituti esistenti, quelli la cui gestione potesse concretamente essere devoluta alle amministrazioni regionali e locali.

A guidare il processo fu il principio di sussidiarietà verticale: le funzioni amministrative dovevano essere esercitate dal livello di governo più vicino ai cittadini, salvo che esigenze di uniformità o efficienza ne imponessero l'accentramento. In questo modo si superava il precedente criterio di riparto, fondato sulla distinzione tra raccolte di rilevanza “locale” o “nazionale”, in favore di una valutazione caso per

⁴⁸⁵ L. Vandelli, C. Tubertini, *Il sistema delle autonomie locali*, Il Mulino, 2021, pagg. 40-43. Si veda anche D. Jalla, *Il museo contemporaneo*, cit., pag. 144. Il riferimento è, in particolare, alla legge 15 marzo 1997, n. 59 (cosiddetta «legge Bassanini»), recante delega per il conferimento delle funzioni amministrative alle regioni e agli enti locali, esercitata, nel settore dei beni culturali, con il d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112. Su tale decreto si vedano, tra gli altri, M. Cammelli, *Il decentramento difficile*, L. Bobbio, *Due scenari per il decentramento dei musei*, G. Sciullo, *Beni culturali e principi della delega*, in *Aedon*, 1/1998.

caso, basata sulle effettive condizioni di ciascun museo e sulla capacità degli enti territoriali di garantirne una gestione adeguata⁴⁸⁶.

Questa impostazione presupponeva, tuttavia, l'introduzione di standard minimi e uniformi, validi su scala nazionale, per il funzionamento degli istituti museali: obiettivi comuni che consentissero di individuare, per ciascun museo, il livello di governo più idoneo ad assicurarne la qualità gestionale e la fruizione pubblica⁴⁸⁷. Sebbene il trasferimento delle funzioni non sia mai stato pienamente attuato, il lavoro della Commissione sugli standard museali, poi confluito nell'Atto di indirizzo del 2001⁴⁸⁸, ha rappresentato una svolta nelle politiche del settore. Per la prima volta, il museo veniva descritto non come complesso di beni affidati a un'amministrazione, ma come una realtà organizzativa autonoma, definita da requisiti funzionali e finalizzata all'erogazione di un servizio pubblico. Si tratta, in sostanza, del recepimento, seppur ancora limitata all'ambito amministrativo, di quella che è stata definita la "cultura della gestione"⁴⁸⁹: un insieme di principi, requisiti e obiettivi che qualificano il museo come istituzione tecnico-scientifica e ne orientano (o dovrebbero orientare) l'attività verso finalità di pubblica utilità.

L'Atto di indirizzo non fornisce una definizione univoca del museo né indica, in termini vincolanti, la forma di gestione. Al contrario, concentra l'attenzione sulle condizioni sostanziali che ne assicurano la piena operatività, lasciando all'ente gestore la responsabilità di

⁴⁸⁶ G. Marchi, *I beni e le attività culturali nelle scelte del legislatore regionale*, in Aedon, 3/2000

⁴⁸⁷ M. Ainis, *Il decentramento possibile*, in Aedon, 1/1998

⁴⁸⁸ D.M. 10 maggio 2001, Atto di indirizzo sui criteri tecnico- scientifici e sugli standard di funzionamento e sviluppo dei musei

⁴⁸⁹ G. Sciullo, *Musei e codecisione delle regole*, in Aedon, 2/2001

individuare la struttura organizzativa più adeguata al raggiungimento degli standard previsti⁴⁹⁰. In questo quadro inizia a delinearsi il concetto di autonomia museale, intesa come la capacità dell'istituto, se dotato delle necessarie competenze e risorse, di operare autonomamente per raggiungere gli obiettivi di qualità e svolgere efficacemente la propria funzione culturale e scientifica. Parallelamente, la previsione di standard di qualità, concepiti non tanto come prerequisiti minimi, ma come traguardi da perseguire, apre alla prospettiva di un sistema di accreditamento fondato sulla loro verifica, volto a promuovere una *governance* museale orientata alla qualità e alla responsabilizzazione istituzionale.

5. Dal museo come *universitas rerum* al museo come bene culturale

Come emerge dalla ricognizione sviluppata nelle pagine precedenti, il museo ha a lungo occupato una posizione di marginalità nell'orizzonte del diritto, rimanendo confinato in uno stato di «irrilevanza»⁴⁹¹ che ha impedito non solo il suo riconoscimento come soggetto dotato di autonomia funzionale, ma anche lo sviluppo di una disciplina organica in materia di gestione. Questa condizione ha prodotto riflessi evidenti in dottrina, dove si è manifestata una persistente difficoltà nell'elaborare una definizione giuridicamente rilevante dell'istituto museale. Le poche riflessioni dedicate al tema⁴⁹² si sono solitamente sviluppate lungo due direttrici: da un lato, attraverso ricostruzioni di carattere storico o

⁴⁹⁰ Sui cui contenuti si veda G. Marchi, *Criteri e standard per la gestione dei musei*, in *Aedon*, 2/2001

⁴⁹¹ D. Jalla, op. ult.cit., pag. 15

⁴⁹² Oltre alle fonti richiamate nel corso del paragrafo, si veda U. Borsi, *I musei*, cit. e R. Juso, *Pinacoteca e museo*, in *Novissimo Digesto Italiano*

etimologico, che rinviavano al modello greco-classico del *museion*; dall'altro, mediante tentativi di distinguere il museo dagli istituti affini, quali gallerie, pinacoteche o gabinetti, al fine di delimitarne più precisamente i contorni. Entrambe le impostazioni si sono tuttavia rivelate inadeguate: da una lato perché il museo moderno si è completamente distaccato dal modello storico di riferimento, acquisendo funzioni e finalità radicalmente diverse rispetto a quelle originarie⁴⁹³; dall'altro in quanto la classificazione degli istituti si è dimostrata incerta e instabile, come dimostra l'osservazione secondo cui «in pratica è difficile stabilire una distinzione tra gli accennati termini, in quanto l'uno si adopera spesso per l'altro, indifferentemente»⁴⁹⁴. Infatti, l'unico criterio per tracciare un'utile distinzione all'interno del vasto panorama degli istituti della cultura è dato dalla proprietà delle relative collezioni, le quali, se appartenenti a soggetti privati, rientravano nella piena disponibilità del titolare, che poteva disporre la frammentazione o cessione, mentre, se pubbliche, acquisivano, *ex lege*, la qualifica di beni del demanio eventuale⁴⁹⁵, con la conseguente garanzia della loro indivisibilità e inalienabilità⁴⁹⁶.

È, in particolare, la disciplina delle collezioni pubbliche contenuta nel Codice civile che presenta i più significativi profili di interesse. Il legislatore, infatti, nel riconoscere l'unità organica delle raccolte, qualificate ora come *universitas rerum*, ha superato l'impostazione tradizionale, che vedeva in esse unicamente un aggregato di beni tutelati

⁴⁹³ Sul tema si veda, C. Mazzanti, op. ult. cit, pagg. 23 ss.

⁴⁹⁴ M. Grisolia, *Pinacoteche e musei*, in Nuovo Digesto Italiano, 1939, pag. 1138

⁴⁹⁵ Art. 822, co. 2, cc. e art. 824 cc.

⁴⁹⁶ Art. 823 cc. Sul tema si veda anche A. Serra, *Il regime dei beni culturali di proprietà pubblica*, in Aedon, 2/1999

per effetto di vincoli individuali⁴⁹⁷. Il rilievo unitario delle collezioni deriva dalla loro funzionalità rispetto al perseguimento degli obiettivi educativi e culturali dei pubblici poteri, che ne giustifica, d'altra parte, l'appartenenza al demanio e l'apertura al pubblico come naturale destinazione d'uso⁴⁹⁸.

Nel corso del Novecento, la riflessione giuridica sul museo rimane sostanzialmente ancorata alla nozione di collezione che emerge dal Codice civile senza riconoscere il ruolo organizzativo e funzionale dell'istituzione che ne consente la tutela e apertura al pubblico. In sostanza il museo continua ad essere considerato esclusivamente come l'*universitas rerum* delineata dal Codice civile e si dovrà attendere la fine del secolo perché venga invece definito come «struttura comunque denominata organizzata per la conservazione, la valorizzazione e la fruizione pubblica di raccolte di beni culturali»⁴⁹⁹. La formula, contenuta nel Testo unico del 1999, è stata poi ripresa e arricchita dal Codice dei beni culturali, il quale, all'articolo 101, qualifica il museo come «struttura permanente che acquisisce, cataloga, conserva, ordina ed espone beni culturali per finalità di educazione e di studio». Il valore oggettivo del patrimonio si affianca così al rilievo riconosciuto alla funzione pubblica dell'istituto e ai processi organizzativi che ne

⁴⁹⁷ G. Santaniello, *Gallerie, pinacoteche e musei*, in Enc. dir., XVIII, 1969, pag. 435, il quale rielabora osservazioni già formulate da M. Grisolia, *La tutela delle cose d'arte*, cit., pag. 303

⁴⁹⁸ P. G. Ferri, *Raccolta d'arte*, in Enc. dir., XXXVIII, 1987, in particolare pag. 173. L'Autore osserva che «la inclusione delle raccolte d'arte nel demanio storico-artistico ha rappresentato una evidente deviazione dalla regola generale che ricomprende nel demanio pubblico soltanto beni immobili; l'uguale trattamento accordato alle raccolte si giustifica però con la grande importanza culturale delle raccolte, che trascende il valore delle singole cose che le compongono, le quali risentono degli attributi propri della demanialità solo per effetto della loro annessione alla raccolta e correlativamente vi si sottraggono con il loro distacco dalla medesima»

⁴⁹⁹ Art. 99, D.Lgs 29 ottobre 1999, n. 490, Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali

garantiscono l'accessibilità⁵⁰⁰. Il museo viene così incluso, insieme a biblioteche, archivi, parchi archeologici e complessi monumentali, nella più ampia categoria degli istituti e luoghi della cultura. Ad accomunare questi spazi è la loro destinazione alla fruizione collettiva, la quale, nel caso degli istituti appartenenti all'amministrazione, comporta l'esercizio di un servizio pubblico. La principale distinzione, invece, dal rapporto tra struttura contenuto culturale di ciascun istituto⁵⁰¹. Infatti, mentre i parchi archeologici e i complessi monumentali sono qualificati come beni culturali, nel caso delle biblioteche, degli archivi e dei musei, l'interesse culturale appartiene unicamente ai beni conservati (ed eventualmente all'edificio in cui l'istituto ha sede) mentre la struttura, nel suo complesso, è disciplinata unicamente come luogo di conservazione e fruizione. D'altra parte, anche la qualificazione giuridica delle collezioni museali non segue criteri omogenei: il Codice riconosce come beni culturali unitari le collezioni appartenenti allo Stato, alle Regioni, agli enti territoriali e, più in generale, a ogni ente o istituto pubblico, mentre la stessa qualifica è attribuita alle raccolte di beni privati, solo se «per tradizione, fama e particolari caratteristiche ambientali, rivestono come complesso un eccezionale interesse artistico o storico», oggetto di specifico provvedimento dichiarativo⁵⁰².

In sostanza, dalla lettura della scarna normativa codicistica emerge come il museo non si configuri quale bene culturale in sé, bensì come una *universitas personarum et bonorum*: un'unità funzionale di persone, beni e attività, in cui le iniziative di impulso culturale (quali convegni,

⁵⁰⁰ ⁵⁰⁰ T. Alibrandi, *Musei*, in Enc. giur., 1988, pag. 1 ss e successivamente T. Alibrandi e P. Ferri, *I beni culturali e ambientali*, cit., pag. 193

⁵⁰¹ Così A. Perini, *Artt. 101-102*, in *Codice dei beni culturali*, cit., pag. 953

⁵⁰² D.Lgs 22 gennaio 2004, n. 42, art. 10, co. 3, lett. e

mostre e altre attività di divulgazione e promozione) si affiancano alle tradizionali funzioni di tutela e conservazione. Questa impostazione riceve un'elaborazione più compiuta con il cosiddetto Decreto Musei del 2014, che, rifacendosi allo statuto dell'ICOM, stabilisce che

Il Museo è un'istituzione permanente, senza scopo di lucro, al servizio della società e del suo sviluppo. È 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 pubblico⁵⁰³

La novità di tale definizione consiste nello spostare l'attenzione dalla consistenza materiale della collezione alla dimensione funzionale del museo e all'insieme delle pratiche che ne delineano l'identità. La centralità attribuita ai compiti e alle finalità dell'istituto consente anche di riconoscere come esso possa rivolgere la propria attività al patrimonio culturale immateriale, in assenza di una vera e propria collezione di reperti di rilievo storico e artistico.

Anche al di fuori di questa ipotesi, appare ormai superata la riduttiva qualificazione del museo come semplice *universitas rerum*: il suo contenuto culturale non può infatti essere interamente ricondotto alle *res* esposte. Da un lato, il patrimonio museale è soggetto a continue trasformazioni, determinate da prestiti, riallestimenti o nuove acquisizioni; dall'altro, è la gestione curatoriale stessa, nel selezionare e

⁵⁰³ D.M. 23/12/2014, art. 1

organizzare i materiali in uno spazio concepito per la fruizione pubblica, a generare un valore culturale ulteriore rispetto a quello intrinseco delle singole opere. Ne deriva un'esperienza culturale "situata", che non risulta replicabile al di fuori del contesto museale⁵⁰⁴.

In questa prospettiva, la nozione di museo tende ad avvicinarsi a quella di bene culturale-attività⁵⁰⁵, inteso come intreccio di pratiche e soggetti che, attraverso la loro azione, conferiscono a determinati beni (materiali o immateriali) un valore culturalmente e socialmente riconoscibile⁵⁰⁶. Se questa ricostruzione è fondata, risulta coerente estendere al museo, nei limiti della compatibilità, i principi che caratterizzano lo statuto giuridico dei beni culturali⁵⁰⁷. Si pensi innanzitutto al principio di pubblicità, che si traduce nell'apertura alla fruizione collettiva e che, con riferimento agli istituti pubblici, trova oggi conferma nella disciplina che limita l'esercizio del diritto di sciopero al fine di garantire l'accessibilità dei luoghi della cultura. Accanto ad esso, viene in rilievo il principio di differenziazione: così come il Codice dei beni culturali riconosce la pluralità delle tipologie di beni meritevoli di tutela (distinti in ragione del loro interesse artistico, storico, archeologico, etnoantropologico, archivistico e bibliografico) allo stesso modo il sistema museale si presenta come una realtà composita, articolata in istituti diversi per appartenenza, forme gestionali e contenuti.

⁵⁰⁴ M. Ainis, *Lo statuto giuridico dei musei*, in Riv. trim. dir. pubbl., 1998, pag. 394

⁵⁰⁵ Secondo il significato proposto da S. Cassese, il quale, non a caso, collega alla sua conservazione e trasmissione l'importanza di «altri aspetti: organizzazione scolastica, servizi, biblioteche ecc.» (S. Cassese, *I beni culturali da Bottai a Spadolini*, cit., pag. 181)

⁵⁰⁶ F. Rimoli, *Profili costituzionali della tutela del patrimonio culturale*, cit., pag. 105

⁵⁰⁷ M. Ainis, op. ult. cit., pag. 396

6. Il pluralismo del sistema museale italiano: dati, attori e modelli organizzativi

La differenziazione dei beni e degli istituti culturali riflette, in ultima analisi, l'attuazione concreta del principio pluralista, il quale impone un ampliamento dell'orizzonte della tutela in chiave inclusiva, così da ricomprendervi anche espressioni culturali minoritarie, marginali o fragili, potenzialmente escluse dal canone estetico dominante. Esso d'altra richiede anche di condividere la responsabilità per la promozione della cultura fra attori privati e pubblici, con il coinvolgimento di tutti i livelli di governo. Questa impostazione trova un riscontro evidente nella concreta articolazione del «composito mondo dei musei»⁵⁰⁸, in cui convivono istituzioni statali, regionali, civiche, ecclesiastiche, private e universitarie, ciascuna portatrice di specificità storiche, organizzative e culturali.

Secondo gli ultimi dati ISTAT⁵⁰⁹, in Italia nel 2022 si contavano 4.416 luoghi del patrimonio culturale, categoria nella quale confluiscono musei, gallerie, parchi e aree archeologiche, complessi monumentali e altre strutture permanenti dedicate alla conservazione e all'esposizione pubblica di beni e collezioni di interesse storico-artistico e culturale. Di questi, 2.870 risultano di titolarità pubblica, mentre i restanti 1.546 appartengono a soggetti privati.

⁵⁰⁸ L'espressione è tratta da N. Kotler, P. Kotler, *Marketing dei musei*, Einaudi, 2004, pag. 6

⁵⁰⁹ I dati sono reperibili al seguente link: <https://www.istat.it/microdati/indagine-sui-musei-e-le-istituzioni-similari/>. Si veda inoltre la panoramica offerta dal Ministero della Cultura, in collaborazione con la Fondazione Scuola dei beni e delle attività culturali, in *Minicifre della cultura*, Edizione 2024, pagg. 26-39, consultabile al seguente link: https://www.fondazione scuolapatrimonio.it/wp-content/uploads/2024/12/Minicifre-della-cultura_edizione-2024.pdf

Le differenze non si esauriscono all'aspetto proprietario ma riguardano anche natura e contenuto degli istituti censiti: il 77% è costituito da musei, gallerie e raccolte permanenti, mentre il restante 23% si suddivide tra siti monumentali (16%) e aree archeologiche (6%). Sotto il profilo tematico, le collezioni d'arte emergono come la categoria predominante, rappresentando il 17,8% del totale, seguite dalle raccolte a carattere archeologico (12%) ed etnografico (10%).

Analizzando i dati in forma aggregata (senza limitarsi ai musei in senso stretto), emerge che i luoghi della cultura di proprietà statale rappresentano poco più del 10% del totale (478 istituzioni), ma attirano ben il 46% dei visitatori, con 46 milioni di ingressi su un totale di 107 milioni (un dato in forte ripresa, vicino ai livelli pre-pandemici). Tra gli istituti pubblici non statali, la categoria più diffusa è quella dei musei civici, che ammontano a 1.993. Seguono, con numeri nettamente inferiori, gli istituti appartenenti a regioni, città metropolitane, province e, infine, i musei universitari. Sul versante privato, la quota più consistente è costituita dai musei ecclesiastici (457 unità), che includono sia realtà di dimensioni ridotte che istituzioni di straordinario rilievo, come i Musei Vaticani. A seguire, si collocano i musei appartenenti ad associazioni (408 unità), fondazioni bancarie e non (321 unità) e privati cittadini (126 unità).

I numeri evidenziano una marcata differenziazione tematica e organizzativa del sistema museale, riflesso diretto di una cornice normativa, che promuove la compresenza di attori privati e pubblici (questi ultimi distribuiti su tutti i livelli di governo) in attuazione del principio di sussidiarietà, sia orizzontale che verticale. Tuttavia, pluralismo e decentramento istituzionale non si traducono in una

distribuzione omogenea delle presenze e dei ricavi. Se, in linea generale, i musei statali si confermano come i principali poli di attrazione, al loro interno l'affluenza si concentra in misura significativa in un numero ristretto di istituti: nel 2022, infatti, solo 43 musei ad autonomia speciale hanno accolto oltre il 70% dei visitatori, registrando complessivamente 32,4 milioni di ingressi su un totale, per i luoghi della cultura statali, di 46 milioni.

La distribuzione diseguale degli accessi si riflette in modo evidente anche sul piano economico, determinando una marcata concentrazione delle entrate a favore degli istituti dotati di autonomia speciale⁵¹⁰. Questi ultimi, infatti, occupano ben diciotto delle prime trenta posizioni nella classifica dei musei e parchi archeologici statali per volume di introiti. A completare il quadro, si aggiungono due realtà organizzate in forma di fondazione o consorzio (il Museo Egizio di Torino e la Reggia di Venaria Reale) mentre i restanti dieci istituti ricadono sotto la competenza delle Direzioni regionali musei e della Direzione dei musei nazionali della città di Roma⁵¹¹.

Nel complesso, i dati disponibili confermano la centralità dei musei statali, non soltanto in ragione del pregio e della quantità del patrimonio

⁵¹⁰ Va, tuttavia, rilevato come la correlazione tra numero di visitatori e ricavi da bigliettazione, pur risultando intuitiva, si sia consolidata solo di recente. Ciò è dovuto, in parte, a scelte ministeriali che hanno introdotto il pagamento dell'ingresso in siti fino ad allora gratuiti, come nel noto caso del Pantheon. Allo stesso tempo, le politiche tariffarie e le decisioni in materia di gratuità continuano a incidere sensibilmente sul livello delle entrate. Ne è prova l'esistenza di istituti, a partire dal Museo Egizio di Torino, che hanno registrato un incremento degli introiti da bigliettazione anche a fronte di una leggera flessione del numero di visitatori. A tal proposito si veda l'analisi condotta da F. Giannini, *I musei fanno record di visitatori: sì ma come? Un'analisi dei dati*, in Finestre sull'arte, 14/05/2025 e disponibile al seguente link: <https://www.finestresullarte.info/focus/musei-record-visitatori-2024-analisi-dati>

⁵¹¹ L'elenco dei luoghi della cultura statali più visitati nel 2024 è offerto, dal Ministero della Cultura, al seguente link: <https://cultura.gov.it/comunicato/27590>

culturale in essi conservato, ma anche per la loro rilevanza sotto il profilo economico e istituzionale. Non sorprende, pertanto, che la riflessione giuridica, inclusa l'analisi qui proposta, si sia concentrata prevalentemente su questi istituti: essi, infatti, attraggono il numero più elevato di visitatori, generano la parte più consistente degli introiti derivanti dalla fruizione culturale e si distinguono nel panorama pubblico per la disponibilità di una disciplina organizzativa omogenea e dati statistici sufficientemente omogenei, da consentirne lo studio sistematico⁵¹².

Analizzando più nel dettaglio la loro composizione, possiamo osservare che, dei 478 musei statali censiti nel 2023, 60 sono individuati, dal regolamento organizzativo del Ministero della cultura⁵¹³, come istituti di rilevante interesse nazionale, dotati di autonomia speciale e organizzati come uffici dirigenziali di livello generale (14) o non generale (46). Vi sono poi 56 enti distinti dal Mic, dotati di personalità giuridica e organizzati, nella maggior parte dei casi in forma di fondazione, cui lo stesso Ministero contribuisce finanziariamente o attraverso il conferimento dei beni. Di questi 11 afferiscono alla Direzione generale musei ed operano come istituti e luoghi della cultura in appartenenza pubblica⁵¹⁴.

È soprattutto sui musei dotati di autonomia speciale che si è concentrata l'attenzione della dottrina: sia per la relativa novità della loro introduzione, che per la maggior redditività osservata in precedenza, intorno ad essi si sono raccolte le maggiori speranze di rinnovamento del sistema museale e le più dettagliate critiche

⁵¹² A. L. Tarasco, *Diritto e gestione del patrimonio culturale*, cit., pagg. 201-202

⁵¹³ D.P.C.M. 15/03/2024, n. 57, art. 24

⁵¹⁴ L'elenco completo è contenuto nel D.M. 7 aprile 2025 n. 115

all'organizzazione ministeriale, volte a rilevare i limiti dell'autonomia conferita ai musei e le strade da percorrere per il suo rafforzamento⁵¹⁵.

7. Gli antecedenti della riforma museale

La riflessione sull'autonomia museale deve misurarsi, prima che con le aspettative che in essa sono riposte, con il problema definitorio che interessa, in generale, il concetto di autonomia amministrativa⁵¹⁶. La polisemia del termine rende infatti necessario un chiarimento concettuale, senza il quale non è possibile comprendere appieno la natura e le potenzialità del modello autonomistico applicato ai musei. Ecco allora che interrogarsi sul “tipo”⁵¹⁷ di autonomia riconosciuta ai musei significa, prima ancora che tracciarne i contorni giuridici o delimitarne il contenuto normativo, risalire alle ragioni culturali e sociali che ne giustificano l'attribuzione⁵¹⁸.

Per affrontare adeguatamente questo tema è necessario ripercorrere brevemente le motivazioni e gli antecedenti che hanno portato al riconoscimento di speciali forme di autonomia a favore di quattordici musei statali organizzati come uffici dirigenziali del Ministero, poi aumentati fino agli attuali sessanta istituti. Occorre, anzitutto, chiarire

⁵¹⁵ In questi termini, S. Antoniazzi, *Musei pubblici: modelli giuridici di gestione*, Editoriale Scientifica, 2023, *passim*

⁵¹⁶ M. S. Giannini, *Autonomia (teoria generale e diritto pubblico)*, in Enc. dir., pagg. 356-357

⁵¹⁷ Il concetto giuridico di autonomia tende a presentarsi in forma aggettivata, accompagnato da qualificazioni che ne specificano l'ambito applicativo, l'oggetto o le finalità. Questo uso lessicale risulta opportuno secondo M. S. Giannini, *Autonomia (saggio sui concetti di autonomia)*, in Riv. trim. dir. pubbl., 1951, il quale, rilevando l'eterogeneità semantica del termine, invita a «integrare sempre il termine autonomia con un aggettivo, sì da distinguere adeguatamente fra loro (...) concetti profondamente diversi» (pag. 852)

⁵¹⁸ A. M. Poggi, *L'autonomia scolastica come autonomia funzionale: promessa mancata o rivoluzione fallita?*, in Federalismi, 32/2022, pag. 51

che il percorso intrapreso con la cosiddetta riforma Franceschini non ha rappresentato un tentativo isolato di riabilitazione del sistema museale nazionale e recepimento degli standard museali elaborati in sede internazionale. Se, infatti, la necessità di dare attuazione alla definizione di museo formulata dall'Icom ha certamente costituito una motivazione determinante⁵¹⁹, i contenuti della riforma riflettono, in realtà, un più articolato e stratificato «dibattito culturale e politico», nel quale, almeno dalla fine degli anni Novanta, si è affermata l'esigenza che i musei statali (o quantomeno quelli di maggiore rilievo) fossero elevati al rango di organi dotati di piena autonomia finanziaria e amministrativa, comprensiva della possibilità di gestire un proprio bilancio e di acquisire risorse proprie⁵²⁰.

La riorganizzazione del Ministero e delle sue articolazioni periferiche si presenta come momento attuativo di una riflessione di lungo corso, avviata con la Commissione Franceschini⁵²¹ e proseguita, attraverso diversi passaggi intermedi, tra cui i disegni di legge presentati dai senatori Giuseppe Chiarante e Luigi Covatta⁵²², fino alla Commissione per il rilancio dei beni culturali del 2013 (c.d. Commissione D'Alberti), che per prima ha sistematicamente prospettato una revisione dell'architettura ministeriale ispirata al principio dell'autonomia degli istituti culturali di maggiore rilevanza⁵²³.

⁵¹⁹ In questi termini, T. Alibrandi, P.G. Ferri, op. cit., pag. 177

⁵²⁰ Sul tema di veda P. Forte, *Codice etico di ICOM e disciplina dei musei in Italia*, in Aedon, 2/2010

⁵²¹ AA. VV. *Per la salvezza dei beni culturali in Italia*, cit., Dichiarazione LXIII

⁵²² Sull'argomento, J. Luther, *Principi per il diritto dei musei pubblici in Italia*, Fondazione G. Agnelli, 1995, pagg. 6-8, D. Jalla, op. ult. cit., pag. 85 ss. e S. Amorosino, *Il nuovo ordinamento dei musei statali*, in Urb. e appalti, 2015

⁵²³ Sul ruolo della commissione di studio (nota anche come Commissione D'Alberti, dal nome del suo presidente) si veda L. Casini, *"Learning by experience"? La riforma del ministero dei Beni e delle Attività culturali e del Turismo*, in Aedon, 3/2017

Uno snodo cruciale nel percorso verso il riconoscimento dell'autonomia museale è rappresentato dall'istituzione delle cosiddette Soprintendenze speciali, introdotte per la prima volta nel 1997 per la gestione dell'area archeologica di Pompei, allora segnata da un grave stato di degrado conservativo e da un'insufficiente accessibilità al pubblico⁵²⁴. L'autonomia attribuita a tale struttura si articolava lungo tre direttrici fondamentali: anzitutto, la nomina di un direttore amministrativo con funzioni manageriali; in secondo luogo, la costituzione di un consiglio di amministrazione, presieduto dallo stesso direttore, al fine di garantire una governance condivisa tra l'amministrazione centrale e quella periferica; infine, accanto all'autonomia scientifica, intesa come capacità di programmare e attuare interventi sul sito, veniva riconosciuta anche un'autonomia finanziaria e contabile, con l'obbligo di predisporre un bilancio autonomo, reinvestire gli introiti da bigliettazione, previa approvazione del consiglio, per interventi di tutela e valorizzazione, nonché di attivare forme di finanziamento complementare attraverso strumenti di fundraising e sponsorizzazione.

Il “modello Pompei” anticipa, con notevole chiarezza, i profili fondamentali su cui si articolerà in seguito l'autonomia riconosciuta ai musei di rilevante interesse nazionale: il rafforzamento del ruolo del direttore quale figura apicale con competenze gestionali; l'adozione di un'organizzazione interna ispirata al modello aziendale e infine la gestione autonoma e responsabile delle risorse finanziarie, anche

⁵²⁴ L. 8 ottobre 1997, n. 352, art. 9. Sull'argomento si veda G. Gherpelli, *L'autonomia pilota: l'esperienza di Pompei*, in Aedon, 1/1999, L. Landriani, *Modelli di gestione per le aziende dei beni culturali. L'esperienza delle Soprintendenze “speciali”*, Franco Angeli, 2010, in particolare pagg. 103-119

attraverso strumenti di autofinanziamento. Tuttavia, l'esperienza della soprintendenza offre anche una prima evidenza delle criticità che avrebbero poi accompagnato la piena attuazione del modello autonomistico. In particolare, si evidenziavano: l'assenza di una chiara definizione dei rapporti tra la struttura autonoma e l'amministrazione centrale, con conseguente incertezza nella distribuzione delle competenze; la mancata autonomia nella gestione del personale, che continuava a dipendere funzionalmente e finanziariamente dal Ministero, precludendo margini reali di riorganizzazione e impedendo una valutazione attendibile dei risultati economici della gestione e, non da ultimo, la fragilità dell'autonomia finanziaria in un contesto in cui l'allocazione delle risorse rimaneva, in larga parte, subordinata a decisioni assunte a livello centrale⁵²⁵.

8. Modelli organizzativi per i musei statali: il museo-ufficio

Il modello di autonomia sperimentato presso la soprintendenza di Pompei e successivamente esteso, nonostante il suo sostanziale insuccesso⁵²⁶, ai musei di rilevante interesse nazionale, può essere

⁵²⁵ P. Ferri, L. Zan, *Pompei dieci anni dopo. Ascesa e declino dell'autonomia gestionale*, in *Aedon*, 1-2/2012

⁵²⁶ Nel 2008, a seguito dei numerosi crolli verificatisi nell'area, fu dichiarato lo stato di emergenza e disposto il commissariamento del sito, segnando la fine della gestione autonoma. In particolare, lo stato di emergenza fu deliberato con il D.P.C.M. 4 luglio 2008 e prorogato con il D.P.C.M. 24 luglio 2009, per poi essere dichiarato concluso nello stesso anno dal D.P.C.M. 24 luglio 2009. Sul punto, v. A. Fioritto, *I commissari straordinari per la gestione dei beni culturali*, in *Aedon*, 2/2009. Per quanto riguarda la successiva stagione di interventi avviata con il cd. "Grande Progetto Pompei" (deliberato dall'art. 2 del d.l. n. 34 del 2011, conv. con mod. in l. n. 75 del 2011), si rinvia a L. Casini, *Ereditare il futuro*, cit., pp. 203-218

ricondotto alla categoria dell'autonomia «organizzatoria»⁵²⁷, intesa come quale forma di decentramento delle competenze ministeriali, volta a consentirne l'esercizio a un livello più prossimo e aderente agli interessi pubblici da curare.

Chiarito il tipo di autonomia amministrativa riconosciuta ai musei statali, occorre ora soffermarsi sui modelli organizzativi attraverso cui tale autonomia si è concretamente tradotta nel contesto ordinamentale italiano. Prima dell'intervento riformatore del 2014, la quasi totalità dei musei statali, con rare eccezioni (come la Galleria Nazionale d'Arte Moderna e Contemporanea di Roma), era inquadrata come articolazione periferica delle soprintendenze di settore. Questi istituti, privi di un'identità organizzativa autonoma, operavano come meri uffici ministeriali: sprovvisti di statuto, regolamento interno e autonomia gestionale, privi di un direttore con poteri effettivi e di un'organizzazione interna definita. La riforma ha inteso superare tale assetto, introducendo due distinte configurazioni istituzionali: da un lato, il museo-ufficio non dirigenziale, dotato di sola autonomia tecnico-scientifica e incardinato nella Direzione regionale Musei territorialmente competente; dall'altro, il museo-ufficio dirigenziale, sottoposto direttamente alla Direzione generale Musei e qualificato da una "autonomia speciale", estesa agli ambiti finanziario-contabile, organizzativo e gestionale⁵²⁸.

⁵²⁷ Sul significato dell'autonomia organizzatoria si veda F. Merloni, *Autonomie e libertà nel sistema della ricerca scientifica*, Giuffrè, 1990, pagg. 114-116. Sulla sua riferibilità all'ambito dei musei S. Antoniazzi, *Musei pubblici: modelli giuridici di gestione*, cit., pag. 242: «Il modello di autonomia è di tipo organizzativo mediante il decentramento di diversi compiti affidati ad apposite strutture, mentre prima spettavano ad organi sovraordinati (le Soprintendenze) e una gestione secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità»

⁵²⁸ La distinzione fra i vari modelli di organizzazione museale è stata elaborata da D. Jalla, *Il museo contemporaneo*, op. cit., pagg. 17 ss

La maggior parte degli istituti statali della cultura rientra oggi nella categoria dei cosiddetti “musei-uffici” non dirigenziali, afferenti alle direzioni regionali, organi periferici del Ministero competenti per la gestione e valorizzazione del patrimonio, che integrano l’operato delle Soprintendenze, preposte, invece, alle funzioni di tutela. Il museo-ufficio si configura, nei suoi tratti essenziali, come una struttura interna a un’organizzazione più ampia, dalla quale dipende funzionalmente e organizzativamente. Le risorse umane, le collezioni e i finanziamenti che gestisce non gli appartengono in senso proprio, ma sono messi a disposizione dall’ente di riferimento, che ne disciplina l’allocazione in funzione delle esigenze dell’istituto, riconoscendolo come una propria emanazione⁵²⁹. Per attenuare la condizione di “indistinguibilità” che connotava il rapporto fra i singoli musei e l’amministrazione di appartenenza, la riforma ha dotato ogni istituto di un proprio statuto, un direttore, un bilancio e un’organizzazione interna articolata per aree funzionali (cura delle collezioni, ricerca, marketing, servizi al pubblico, amministrazione, risorse umane, sicurezza, ecc.), in coerenza con i principi già espressi nell’Atto di indirizzo sui criteri tecnico-scientifici e con gli standard internazionali elaborati dall’Icom⁵³⁰. Tuttavia, le ricadute di questa innovazione appaiono abbastanza limitate. Le Direzioni regionali Musei mantengono un forte controllo sull’attività dei singoli istituti, approvandone progetti, tariffe, orari, prestiti e programmi di valorizzazione⁵³¹. Lo statuto dei musei è adottato su proposta del direttore, previo giudizio favorevole del direttore regionale, il quale lo inoltra alla Direzione generale Musei per l’approvazione definitiva. Il

⁵²⁹ L. Casini, *Il “nuovo” statuto giuridico dei musei italiani*, in Aedon, 1/2014

⁵³⁰ A. Lampis, *Il (nuovo) ruolo sociale dei musei. Il sistema nazionale dei musei*, in Il giornale delle fondazioni, 25/05/2018

⁵³¹ Come previsto, infine, nell’art. 4, co. 3, lett. c e d del D.M. 270 del 05/09/2024

controllo esercitato dal Ministro sulla redazione degli statuti si inserisce in un quadro regolatorio “a maglie strette”, nel quale la dettagliata disciplina ministeriale comprime fortemente l'autonomia statutaria dei singoli istituti.

Il direttore stesso, formalmente investito del ruolo di «custode e interprete dell'identità e della missione del museo»⁵³², si configura in realtà come una sorta di «assistant manager» del Direttore regionale⁵³³, che provvede alla sua designazione ed elabora il progetto culturale dell'istituto, definendone le linee guida in materia di gestione, valorizzazione, programmazione economica e accessibilità. Alla luce di ciò, risulta difficilmente sostenibile l'idea che il Direttore del singolo museo possa dirsi effettivamente responsabile della sua gestione e dell'attuazione del relativo progetto scientifico-culturale. Appare, inoltre, di dubbia utilità l'organizzazione dei singoli musei per aree funzionali, considerato che tutte le competenze gestionali sono allocate al di fuori di esse, a livello regionale. Infine, se è vero che il direttore del museo ne predispone il bilancio, occorre ricordare che questo deve essere approvato dalla direzione regionale e, in assenza di una reale autonomia finanziaria, assume la veste di «documento di programmazione e di rendicontazione delle risorse e del loro utilizzo»⁵³⁴.

In conclusione, la principale novità introdotta con riguardo ai musei statali “ordinari” non consiste nel loro riconoscimento come istituzioni né tantomeno nell'attribuzione di una qualche forma di autonomia

⁵³² Come lo qualifica il D.M. 23/12/2014, art. 4

⁵³³ L'espressione è tratta da P. Rossi, *I “nuovi” musei statali, tra prove di autonomia e valorizzazione economica*, in *Amministrazione in cammino*, 19 giugno 2017, pag. 12

⁵³⁴ D.M. 23/12/2014, art. 3, co. 2

gestionale, che rimane, in realtà, ancora circoscritta, ma nel riassetto dell'amministrazione ministeriale e in particolare nella specializzazione funzionale degli apparati periferici. La riforma ha infatti realizzato una netta separazione fra gli uffici territoriali competenti per la tutela del patrimonio culturale diffuso, individuati nelle soprintendenze, e quelli incaricati della gestione della cultura, ora rappresentati dalle direzioni regionali musei. In questo disegno organizzativo, il museo dotato della sola "autonomia scientifica" non dipende più, per il proprio funzionamento ordinario, dall'amministrazione preposta alla tutela, ma è posto sotto la responsabilità di un organo dirigenziale di livello non generale, espressamente incaricato di svolgere attività di gestione e valorizzazione. Compiti, questi, per i quali le soprintendenze, storicamente orientate alla conservazione e alla protezione del patrimonio, si sono rivelate strutturalmente meno attrezzate⁵³⁵.

9. Modelli organizzativi per i musei statali: il museo-ufficio dirigenziale dotato di autonomia speciale

La spinta innovativa della riforma si manifesta, con maggiore evidenza, nell'individuazione di un gruppo selezionato di musei e istituti della cultura di rilevante interesse nazionale, ai quali viene attribuito lo status di uffici dirigenziali, di livello generale o non generale, e assegnata una "autonomia speciale"⁵³⁶. Pur conservando, al pari degli

⁵³⁵ Sull'organizzazione e la genesi delle soprintendenze si veda M. Lunardelli, *Le Soprintendenze archeologia, belle arti e paesaggio*, in Riv. trim. dir. pubbl., 4/2022, pagg. 1115 ss.

⁵³⁶ L'art. 14, comma 2, del d.l. 31 maggio 2014, n. 83, convertito con modificazioni dalla l. 29 luglio 2014, n. 106, attribuisce al Ministro dei beni e delle attività culturali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, il compito di individuare, con propri decreti, gli istituti e i luoghi

altri musei statali, la qualifica di uffici dell'amministrazione ministeriale, la loro configurazione organizzativa e funzionale si discosta in misura significativa dal modello burocratico del museo-ufficio. La disciplina dei musei autonomi rivela, al contrario, una chiara tendenza verso forme più evolute di individualità istituzionale, tali da evocare, pur in assenza di personalità giuridica, i tratti tipici dell'ente pubblico autonomo.

Come già evidenziato, i musei dotati di autonomia speciale si caratterizzano per una struttura organizzativa interna particolarmente articolata: essi dispongono, infatti, di uno statuto proprio, di un bilancio autonomo, nonché di un direttore nominato dall'amministrazione centrale, affiancato da un insieme di organi (consiglio di amministrazione, comitato scientifico e collegio dei revisori) che concorrono, con funzioni distinte, alla definizione e all'attuazione delle strategie gestionali e culturali dell'istituto. Pur trattandosi di elementi in parte riscontrabili anche nei normali musei-uffici, nel caso degli istituti autonomi essi assumono un rilievo ben diverso, tanto sotto il profilo dell'effettività dell'autonomia riconosciuta, quanto per l'assetto funzionale che ne deriva.

Un primo elemento di differenziazione si coglie nelle procedure di adozione dello statuto. Nei musei ordinari, tale atto è il risultato di una proposta formulata dal direttore e sottoposta, in sequenza, all'approvazione della Direzione regionale musei e successivamente

della cultura cui attribuire "autonomia scientifica, finanziaria, contabile e organizzativa, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica e nel rispetto delle dotazioni organiche definite". L'elenco aggiornato degli uffici ministeriali dotati di autonomia speciale è oggi contenuto nell'art. 24, commi 2 e 3, del D.P.C.M. 15 marzo 2024, n. 57, recante il Regolamento di organizzazione del Ministero della cultura

della Direzione generale competente. Al contrario, nei musei autonomi lo statuto è deliberato direttamente dal consiglio di amministrazione dell'istituto e, solo in un secondo momento, approvato con decreto ministeriale, su proposta del Direttore generale musei⁵³⁷. In tal modo, l'organo collegiale del museo assume una funzione deliberativa vera e propria, non più limitata a un ruolo di proposta e consultivo, contribuendo in modo decisivo alla definizione “endogena” della *governance* dell'istituto. A rafforzare questa impostazione contribuisce, poi, il contenuto stesso degli statuti che, nei musei autonomi, non si limitano a riprodurre modelli organizzativi standardizzati, ma ne descrivono invece l'identità istituzionale e le finalità culturali⁵³⁸. Lo statuto rappresenta, in sostanza, lo strumento attraverso cui il museo esprime la propria missione, i propri valori e la propria visione strategica, in coerenza con i principi enunciati dal DM 10 maggio 2001, dall'art. 4 del DM 23 dicembre 2014 e dal Codice etico dell'ICOM.

Se dunque lo statuto individua la specificità culturale di ciascun istituto, l'organizzazione interna è funzionale alla sua attuazione e disegna un organo complesso, chiamato a svolgere funzioni differenziate e specializzate, attinenti alla definizione degli indirizzi strategici alla gestione operativa e al controllo.

Al vertice si colloca il Direttore, titolare di un ufficio dirigenziale di livello generale o non generale, a seconda della configurazione

⁵³⁷ D.M. 23/12/2014, art. 2 co. 2

⁵³⁸ M. C. Pangalozzi, *L'istituzione museale*, cit., richiama, a titolo di esempio, lo statuto delle Gallerie degli Uffizi, nel quale, accanto all'affermazione della natura permanente dell'istituzione, dell'assenza di scopo di lucro e della sua funzione a servizio della società e del suo sviluppo, viene indicato come obiettivo del museo anche quello di assicurare «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 promuovendo “lo scambio dialettico tra i visitatori e le diverse culture» (art. 2, co. 2 e 3)

dell'istituto. Tale distinzione si riflette anche nelle modalità di nomina: nei musei dotati di uffici dirigenziali di livello generale, l'incarico è conferito con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro della cultura; negli altri casi, la nomina compete al Direttore generale Musei⁵³⁹. Al di là di queste differenze il direttore si pone come responsabile della gestione del museo nel suo complesso, dell'attuazione e dello sviluppo del progetto culturale e scientifico ed agisce come raccordo tra l'amministrazione centrale e il contesto territoriale di riferimento.

A fianco dell'organo direttivo monocratico, l'organizzazione museale presenta una dimensione collegiale, rappresentata dal consiglio di amministrazione. L'organo, presieduto dallo stesso Direttore e composto da quattro membri esterni di elevata competenza, nominati con decreto ministeriale, è chiamato a delineare le linee strategiche dell'istituto e a valutarne i risultati⁵⁴⁰. La durata del mandato, fissata in cinque anni con possibilità di una sola riconferma, riflette un bilanciamento tra continuità gestionale e ricambio delle competenze. La partecipazione del direttore al CdA, in qualità di suo presidente, è stata oggetto di critiche, che hanno evidenziato come la sovrapposizione di ruoli fra l'organo che determina gli indirizzi del museo e il dirigente chiamato ad attuarli rischi di privare il consiglio del suo ruolo di supervisione⁵⁴¹.

A completare l'architettura istituzionale del museo autonomo intervengono due ulteriori organi collegiali: il collegio dei revisori e il comitato scientifico. Quest'ultimo, presieduto dal Direttore e composto

⁵³⁹ Art. 24, co. 6, D.P.C.M. 15 marzo 2024, n. 57, il quale richiama l'art. 14, comma 2 bis, del d.l. 31 maggio 2014, n. 83

⁵⁴⁰ Art. 11, D.M. 23/12/2014

⁵⁴¹ S. Antoniazzi, op. cit., pagg. 339-340

da quattro membri nominati per un mandato quinquennale, rinnovabile una sola volta, svolge funzioni consultive di elevato contenuto tecnico-scientifico. La sua competenza, tuttavia, non si esaurisce nella mera formulazione di pareri: ad esso è attribuito anche un potere di codecisione (esercitato congiuntamente al consiglio di amministrazione) in relazione alla politica dei prestiti, all'approvazione dei progetti editoriali e delle attività espositive promosse dal museo⁵⁴². Al di sotto degli organi di vertice, l'organizzazione interna dell'istituto si articola in cinque divisioni funzionali, analoghe a quelle previste per i musei statali "ordinari", ma con una capacità operativa significativamente potenziata.

L'aspetto forse più distintivo dell'autonomia speciale risiede nella sfera finanziaria e contabile. I musei autonomi sono dotati di un bilancio preventivo e consuntivo, redatto dal Consiglio di amministrazione sulla base dei flussi economici generati dall'attività dell'istituto, sottoposto a revisione da parte del collegio dei revisori e approvato dalla Direzione generale Musei⁵⁴³. Il bilancio costituisce lo strumento attraverso cui misurare i risultati economici dell'autonomia esercitata attraverso la gestione diretta delle risorse provenienti da vendite, sponsorizzazioni, donazioni, progettazione culturale e *fundraising*. Tale assetto rafforza la capacità decisionale dell'istituto, favorendo una programmazione più autonoma e funzionale degli investimenti. La rendicontazione, ispirata a principi di trasparenza e pubblicità, consente infine una valutazione puntuale della gestione, non solo in termini di efficienza e sostenibilità economica, ma anche nella prospettiva di un confronto sistematico tra istituti museali, a livello nazionale e internazionale.

⁵⁴² Art. 12, D.M. 23/12/2014

⁵⁴³ Art. 18, co. 1, lett. d, D. M. 270 del 05/09/2024

10. Il museo-fondazione

Accanto ai musei organizzati come uffici dirigenziali o non dirigenziali, si conserva un ristretto numero di istituti dotati di personalità giuridica e distinti dal Ministero, organizzati in forma di fondazione o, più raramente, consorzi. Rispetto ad essi, il d.m. 23 dicembre 2014 si limita a prevedere che le disposizioni relative ai musei statali si applichino «in quanto compatibili» anche agli istituti con personalità giuridica⁵⁴⁴. La norma, apparentemente marginale, introduce la possibilità di impiegare moduli organizzativi di diritto privato («le fondazioni e i consorzi») per l'amministrazione dei musei. Una soluzione già osservata per l'esercizio dei servizi di valorizzazione che, in ambito museale, presenta specifici vantaggi⁵⁴⁵, infatti il modello fondazionale si rivela particolarmente adatto alla gestione degli istituti della cultura, in virtù della sua finalizzazione a un'attività di pubblico interesse, dell'assenza di scopo di lucro e della centralità dell'elemento patrimoniale⁵⁴⁶. I benefici connessi a tale configurazione possono essere individuati in due ambiti: da un lato, nei rapporti esterni; dall'altro, nell'assetto organizzativo interno dell'ente.

Sul primo versante, la fondazione, quale soggetto autonomo titolare di personalità giuridica, è in grado di operare con piena capacità negoziale, assumendo diritti e obblighi nei confronti di terzi, stipulando contratti e

⁵⁴⁴ Art. 19, D.M. 23/12/2014

⁵⁴⁵ D. Jalla, *Il museo contemporaneo*, cit., individua fra i benefici del modello fondazionale « la maggiore identificabilità e visibilità del museo rispetto all'esterno: del pubblico, ma anche dei finanziatori privati e dei mecenati, cui il museo può rapportarsi direttamente, evitando la mediazione dell'ente di appartenenza, con innegabili ed evidenti vantaggi» (pag. 21)

⁵⁴⁶ F. Caporale, *La valorizzazione*, cit., pag. 186. Sull'argomento si veda anche 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*, 3/2014

convenzioni di valorizzazione, nonché aderendo ad altri enti in qualità di socio, purché perseguano finalità coerenti con quelle istituzionali. Essa può inoltre disporre di un proprio fondo economico, alimentato non solo dalle entrate generate dall'attività, ma anche da contributi pubblici e privati, ampliando così le possibilità di sostegno finanziario.

Dal punto di vista interno, la struttura fondazionale consente una netta separazione tra le funzioni di indirizzo e controllo, riservate all'amministrazione conferente, e quelle di gestione operativa, affidate all'ente fondazionale. A capo di quest'ultimo si colloca il Direttore, responsabile dell'attuazione delle finalità statutarie⁵⁴⁷, mentre le funzioni di indirizzo e controllo fanno capo al Presidente, figura espressiva dell'ente pubblico fondatore, cui spettano anche la rappresentanza legale della fondazione, la nomina del Direttore e l'approvazione dei regolamenti interni. L'equilibrio tra l'autonomia gestionale riconosciuta alle fondazioni museali e la necessaria vigilanza pubblica trova un'ulteriore garanzia nel potere attribuito al Ministero della cultura di disporre il commissariamento dell'ente «al fine di garantire la continuità della gestione della Fondazione in caso di gravi violazioni di legge, di risultati particolarmente negativi della gestione, ovvero per accertata impossibilità di funzionamento degli organi statutari»⁵⁴⁸.

Appare, dunque, evidente come il modello fondazionale costituisca, sotto il profilo giuridico-organizzativo, un'evoluzione significativa

⁵⁴⁷ L'organo di direzione del museo-fondazione svolge, in sostanza, una funzione di coordinamento all'interno dell'istituzione culturale. Non a caso, tale figura viene spesso denominata "direttore artistico", come avviene, ad esempio, nello statuto della Fondazione MAXXI (art. 10)

⁵⁴⁸ Così prevede, ad esempio, lo statuto della Fondazione Scuola dei beni e delle attività culturali (art. 21)

rispetto alla struttura tipica del museo-ufficio. Tuttavia, l'ampliamento dell'autonomia non esclude una persistente dipendenza funzionale dall'amministrazione ministeriale, che continua a esercitare un ruolo di indirizzo e controllo, sia formale che sostanziale. In questo quadro, emergono anche alcuni nodi critici che ne ridimensionano l'efficacia, soprattutto sul piano operativo.

Un profilo particolarmente problematico riguarda la distribuzione delle competenze di tutela. Infatti, mentre i direttori degli istituti della cultura costituenti uffici dirigenziali del Ministero dispongono del potere di adottare direttamente le misure necessarie alla conservazione, al restauro e alla movimentazione delle collezioni nella disponibilità del museo⁵⁴⁹, i direttori delle fondazioni non esercitano la medesima competenza sui beni conferiti o comunque affidati alla gestione dell'ente. Di conseguenza, ciò comporta, anche per interventi di portata minima, come il semplice spostamento di un'opera all'interno dell'allestimento museale, l'obbligo di acquisire il consenso della soprintendenza competente per materia.

11. Il rapporto tra istituti della cultura e amministrazione periferica del Ministero

Il riconoscimento, nelle forme ora esaminate, dell'autonomia dei musei statali si è accompagnato a una rilettura critica del loro rapporto con il territorio, da sempre elemento fondativo dell'identità e della funzione dell'istituto museale. Come già osservato, la dimensione territoriale

⁵⁴⁹ Art. 24, co. 7, lett. g, D.P.C.M. 15 marzo 2024, n. 57 (precedentemente art. 7, co. 2, d.m. 23 gennaio 2016 e art. 19, co. 2, lett. m del D.P.C.M. 2 dicembre 2019, n. 16924)

rappresenta non solo un contesto operativo, ma un vero e proprio fattore genetico nell'organizzazione e nello sviluppo delle istituzioni museali. In tale prospettiva, appare necessario un approfondimento su due distinti profili: da un lato, le interazioni tra i musei autonomi e le articolazioni periferiche del Ministero della cultura, titolari delle funzioni di tutela e valorizzazione a livello territoriale; dall'altro, le ricadute sistemiche della riforma sull'insieme degli istituti culturali sui musei civici e locali e il loro ruolo nel sistema museale nazionale.

Sul primo versante, quello relativo ai rapporti tra gli istituti della cultura e gli uffici territoriali del Ministero, occorre innanzitutto rilevare come la riforma si sia orientata nel senso di riconoscere che «tutelare il territorio e i beni di proprietà privata, con i relativi poteri autorizzatori, è funzione diversa rispetto a quella di gestire un museo, specialmente per quel che oggi un museo è diventato»⁵⁵⁰. In attuazione di tale principio, la riorganizzazione del Ministero ha disegnato un'articolazione delle competenze su base funzionale, distinguendo tra tutela e valorizzazione⁵⁵¹: da un lato, alle Soprintendenze è stata attribuita una missione più chiaramente orientata ai compiti di tutela, studio e ricerca del patrimonio culturale diffuso; dall'altro, sono stati istituiti i musei di rilevante interesse nazionale e, a loro fianco, i Poli museali regionali, poi evoluti in Direzioni regionali Musei, quali uffici dirigenziali preposti alla valorizzazione, fruizione e vigilanza delle collezioni statali, nonché

⁵⁵⁰ L. casini, *Una «Revolution in Government»? La riforma amministrativa del patrimonio culturale*, cit., pag. 700

⁵⁵¹ Come osserva S. Baia Curioni, in capo ai musei «è stata definita una perimetrazione, un'area di responsabilità, dalla quale è possibile partire per chiedere progetti e misurare dei risultati» mentre «nella struttura precedente i compiti delle Soprintendenze includevano aree molto diversificate, tanto da rendere pressoché impossibile una valutazione e forse neppure responsabilità rispetto a obiettivi condivisi». Così S. Baia Curioni, *I riflessi fondamentali di una riforma irreversibile*, in *Il giornale delle fondazioni*, 25/08/2017

alla realizzazione degli interventi conservativi eventualmente necessari⁵⁵².

Con riferimento a questi ultimi, il d.P.C.M. 15 marzo 2024, n. 57 , nell'ambito di una più ampia revisione dell'assetto ministeriale, che ha portato a sessanta il numero dei musei autonomi, di cui quattordici con qualifica dirigenziale generale, ha apportato alcune significative modifiche. Gli uffici regionali, ora denominati direzioni regionali musei nazionali, sono stati trasformati in strutture autonome con qualifica dirigenziale non generale e, nella maggior parte dei casi, accorpati ai musei autonomi di maggiore rilevanza situati nel rispettivo territorio regionale. Attualmente, solo sette Direzioni regionali (Calabria, Campania, Lazio, Lombardia, Sardegna, Toscana e Veneto) mantengono una propria autonomia organizzativa, con competenze specifiche in materia di valorizzazione e promozione dei luoghi della cultura statali non dotati di autonomia speciale, mentre le restanti undici sono state incorporate in altrettanti musei autonomi, realizzando un modello gestionale che rafforza l'integrazione tra amministrazione decentrata e istituti culturali di rilevanza nazionale⁵⁵³.

In questo contesto, la natura dei rapporti tra le Direzioni regionali e i singoli musei della cultura varia sensibilmente a seconda del grado di autonomia riconosciuto loro. Se nei confronti degli istituti dotati di sola autonomia scientifica le direzioni regionali svolgono una funzione di

⁵⁵² Sul punto si veda, in particolare, C. Camorosino, *Il completamento della riforma organizzativa del Mibact: i nuovi istituti autonomi e il rafforzamento dei poli museali*, in Aedon, 1/2016

⁵⁵³ Art. 24 del D.P.C.M. 15 marzo 2024, n. 57. La scelta di ampliare il numero degli istituti dotati di autonomia speciale, nonché di procedere, in alcune regioni, all'accorpamento tra questi ultimi e le direzioni regionali, era già stata prefigurata dal D.P.C.M. 2 agosto 2023, n. 167. Sul punto, si veda L. Casini, *Le metamorfosi del Ministero della Cultura e le incongruenze dell'organizzazione amministrativa*, cit.

completa etero-direzione, i rapporti con i musei di rilevante interesse nazionale si articolano su livelli diversi. In particolare, per i musei autonomi configurati come uffici dirigenziali di livello non generale, la Direzione regionale assume un ruolo di rilievo nella *governance* dell'istituto: è competente per la nomina del direttore, l'approvazione dello statuto e del bilancio, nonché per la definizione delle linee strategiche e degli indirizzi di programmazione. Di contro, nei confronti dei musei ad autonomia speciale, configurati come uffici dirigenziali generali, il rapporto assume i tratti di un'interlocuzione sostanzialmente paritaria, limitata a forme di coordinamento più che di sovraordinazione.

Questa distinzione trova conferma anche sul piano operativo: nei musei autonomi di livello non generale, ad esempio, la determinazione delle tariffe d'ingresso e degli orari di apertura richiede la previa consultazione sia della Direzione generale Musei che della Direzione regionale competente per territorio. Tali prerogative, invece, rientrano nella piena autonomia decisionale del direttore nei casi in cui l'istituto sia qualificato come ufficio dirigenziale generale. Un'ulteriore differenza riguarda il procedimento di redazione del progetto di gestione, documento che individua le linee di sviluppo dei servizi di valorizzazione dell'istituto: nei musei qualificati come uffici dirigenziali di livello non generale, è richiesto il coinvolgimento del direttore regionale, mentre per gli altri istituti autonomi ciò non è previsto.

12. Autonomia finanziaria e distribuzione delle risorse nel panorama museale

Una specifica riflessione deve essere dedicata al rapporto fra musei statali e Ministero sotto il duplice profilo dell'allocazione delle risorse e della responsabilità per la loro gestione. L'autonomia museale, infatti, dipende e si misura sull'effettiva capacità delle istituzioni di programmare e sostenere le proprie spese impiegando finanziamenti raccolti dal museo. In questa prospettiva il rapporto fra i musei autonomi e le strutture centrali e periferiche dell'amministrazione ministeriale coinvolge non solo la dimensione contabile del museo, intesa come l'imputazione dei costi e ricavi generati dall'istituto, ma anche la disponibilità concreta di mezzi finanziari e la titolarità dei flussi economici generati.

Nel modello previgente, i musei statali erano integralmente assorbiti all'interno delle soprintendenze, delle quali costituivano meri uffici privi di autonomia gestionale. Ciò comportava effetti sostanziali sul piano delle risorse: da un lato, gli introiti propri degli istituti, in particolare quelli derivanti dalla bigliettazione, confluivano indistintamente nel bilancio dello Stato, senza possibilità di destinazione specifica né, tantomeno, di riassegnazione al Ministero o agli stessi musei; dall'altro, la gestione del personale risultava (e risulta tuttora) del tutto dipendente dal ruolo ministeriale, senza margini per il reclutamento diretto di figure professionali coerenti con le esigenze tecnico-scientifiche dell'istituto. Questa completa assimilazione contabile e amministrativa permane tutt'oggi per i musei dotati di sola autonomia scientifica, i cui bilanci si limitano a una funzione ricognitiva e non comportano una reale imputazione economica individuale di costi e ricavi.

Diversamente, per i musei a statuto autonomo e, in particolare, per quelli qualificati come uffici dirigenziali generali, il quadro risulta profondamente mutato. Ad essi è oggi riconosciuta la possibilità di trattenere direttamente gli introiti derivanti dalla gestione dei beni culturali loro conferiti e reinvestire le risorse generate, per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali. Sono attribuiti al museo non solo i proventi derivanti dalla vendita dei biglietti di ingresso, ma anche i canoni di concessione, i diritti di utilizzo e riproduzione, i ricavi del merchandising, delle pubblicazioni e degli altri servizi a pagamento.

Per i musei dotati di autonomia speciale, ma non configurati come uffici dirigenziali generali, è stato invece istituito, all'interno del bilancio ministeriale, un apposito capitolo contabile destinato ad accogliere le entrate generate, al fine di consentirne una rapida riassegnazione all'istituto di provenienza. Come già osservato, la distribuzione delle visite non è affatto uniforme fra i vari istituti e ciò genera disparità in termini di costi ma anche di finanziamenti, che la normativa tenta di bilanciare attraverso l'istituzione del *Fondo per il sostegno del sistema museale nazionale*, alimentato da ciascun museo in misura pari al 20% degli introiti da bigliettazione e distribuito con finalità perequative⁵⁵⁴.

Va infine ricordato che i musei dotati di autonomia speciale godono della possibilità di ricevere finanziamenti non solo dalla struttura di

⁵⁵⁴ Decreto del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo 19 ottobre 2015, Sostegno degli istituti e dei luoghi della cultura statali. Come osserva L. Casini, «si tratta di un innovativo meccanismo di solidarietà, centralizzato e trasparente, che ha sostituito la casualità e l'incertezza, talora anche l'arbitrarietà, con cui dal centro potevano essere prese ad libitum le risorse dei siti più visitati, come Pompei o il Colosseo, per essere poi distribuite ad altri luoghi della cultura». L. Casini, *“Learning by experience”?*, cit.

appartenenza ma anche da altri enti pubblici (come ministeri diversi da quello della cultura, regioni ed enti locali) e fondi europei. In questo quadro assume una particolare importanza, per l'autonomia del museo, la capacità di attivare forme ulteriori di autofinanziamento attraverso *fundraising*, campagne pubbliche di raccolta fondi, sollecitazioni al pubblico e accordi di partenariato con soggetti privati. Si osserva, quindi, come il museo autonomo non sia pensato solamente come destinatario di finanziamenti pubblici, ma anche come soggetto "imprenditoriale", capace di concorrere alla copertura del proprio fabbisogno economico attraverso una gestione improntata ai principi di efficienza ed economicità. Risulta, dunque, accolta, anche all'interno del museo quella lettura, che attribuisce alla funzione di valorizzazione una finalità primaria di carattere culturale, a cui si affiancano una serie di obiettivi strumentali attinenti alla raccolta di investimenti e alla diminuzione dei costi.

L'ampliamento delle capacità operative in ambito economico dei musei comporta una corrispondente assunzione di responsabilità. I musei autonomi sono infatti tenuti a redigere un bilancio economico-finanziario comprensivo del bilancio preventivo, delle eventuali variazioni e del conto consuntivo, relativo all'esercizio di riferimento. Il bilancio è deliberato dal Consiglio di amministrazione, che, entro quindici giorni, provvede a trasmetterlo alla direzione generale musei, che lo approva, sentita la direzione generale bilancio. A garanzia della correttezza e regolarità della gestione è preposto il Collegio dei revisori dei conti, cui spetta il compito di vigilare sull'osservanza delle normative vigenti, sulla corretta tenuta delle scritture contabili, nonché

sull'andamento generale della gestione patrimoniale, economica e finanziaria dell'ente.

13. I musei pubblici non statali

La spinta verso nuovi modelli di autonomia museale non si è esaurita nella riorganizzazione del Ministero della Cultura, ma ha investito anche l'ordinamento dei musei pubblici non statali, appartenenti a Regioni ed enti locali, i quali, pur rimanendo incardinati nelle rispettive amministrazioni, che ne curano la gestione mediante risorse e personale propri, hanno spesso saputo esprimere una capacità operativa maggiore rispetto alle strutture ministeriali corrispondenti.

L'esperienza del museo pubblico in Italia affonda le proprie radici nella dimensione locale, tanto per la provenienza delle collezioni, costituite da beni espressivi dell'identità storica e culturale del territorio, quanto per la funzione stessa dell'istituto, che incarna e restituisce le pratiche artistiche, professionali e collezionistiche proprie del contesto in cui nasce. In questa prospettiva, appare opportuno prendere in esame anche i musei civici e quelli appartenenti agli enti locali, non tanto per un loro diretto coinvolgimento nei processi di riforma organizzativa, che hanno riguardato, in modo pressoché esclusivo, gli istituti statali, quanto per il ruolo che essi continuano a svolgere nella definizione dell'offerta culturale rivolta al pubblico.

I musei pubblici non statali costituiscono una categoria disomogenea, quanto a oggetto, dimensioni, importanza e attrattività delle collezioni, nonché sotto il profilo dell'amministrazione di appartenenza, dalla quale

dipendono assetto organizzativo e modalità di gestione. Questo pluralismo si riflette inevitabilmente nella molteplicità delle fonti normative applicabili e nei modelli di *governance* concretamente adottati. Sul piano delle competenze, spetta alle regioni l'esercizio della funzione legislativa in materia culturale, nonché la gestione diretta delle istituzioni museali di propria titolarità, mentre, con specifico riferimento ai musei civici, l'art. 42 del Testo unico degli enti locali attribuisce al consiglio comunale il potere di determinare la forma di gestione dei servizi pubblici locali e di approvarne i relativi atti regolamentari. Quanto, infine, all'erogazione dei servizi museali, essa è disciplinata dall'art. 115 del Codice dei beni culturali, che consente l'affidamento in forma diretta alle strutture dell'amministrazione competente o, alternativamente, il ricorso a soggetti privati. Nondimeno, nella prassi, la gestione diretta rimane la soluzione più frequentemente adottata, in ragione sia della scarsa attrattività commerciale di molti siti, sia della limitata capacità finanziaria e organizzativa degli enti locali, che spesso non dispongono delle risorse necessarie per attivare percorsi di esternalizzazione. La centralità attribuita alla legislazione regionale nella disciplina dei musei non statali ha determinato un intreccio costante tra regolazione delle istituzioni culturali e strategie di sviluppo economico locale, attraverso un approccio al territorio ampio e interdisciplinare che ha finito talvolta per relegare in secondo piano le specifiche esigenze dei musei. In alcuni casi, tuttavia, l'intervento normativo regionale ha rappresentato l'occasione per ripensare la natura stessa del museo, non più soltanto come luogo di raccolta dei beni culturali, ma come istituto dotato di competenze specifiche, capace di coniugare conservazione, ricerca e valorizzazione del patrimonio culturale in una prospettiva

orientata al servizio pubblico⁵⁵⁵. Ciononostante, esauritosi lo slancio innovativo degli anni Settanta, i musei locali sono rimasti nelle condizioni di arretratezza già denunciate dalla Commissione Franceschini e un impulso decisivo nel loro rilancio è dovuto venire dalle spinte all'unificazione degli standard e alla costruzione di un modello nazionale di museo pubblico, poi confluite nel Sistema museale nazionale.

14. Standard di qualità per il sistema museale

Prima di analizzare nel dettaglio il funzionamento del sistema museale nazionale, è necessario soffermarsi sugli interventi normativi, che già prima della riforma del 2014, hanno posto le basi per il suo funzionamento. Il riferimento è, in particolare, al d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, con cui, in attuazione del principio di sussidiarietà, veniva avviato il trasferimento delle funzioni amministrative a Regioni, Province e Comuni. Il decreto, oltre ad affidare a una commissione di esperti l'individuazione dei musei e degli istituti culturali da assegnare agli enti territoriali, incaricava il Ministero per i beni culturali di fissare, mediante apposito atto, i criteri tecnico-scientifici e gli standard minimi necessari a garantire livelli adeguati di fruizione, sicurezza e prevenzione dei rischi. L'esercizio di tale competenza offrì al Ministero non soltanto lo strumento per regolare l'esercizio delle funzioni delegate, ma anche l'occasione per avviare, attraverso il contributo scientifico della commissione paritetica, istituita con il d.m. 11 maggio

⁵⁵⁵ D. Jalla, *Regioni e musei*, in Salvati M., Sciolla L. (a cura di), *L'Italia e le sue regioni*, Treccani, 2015, consultabile anche al seguente link: [https://www.treccani.it/enciclopedia/regioni-e-musei_\(L'Italia-e-le-sue-Regioni\)/](https://www.treccani.it/enciclopedia/regioni-e-musei_(L'Italia-e-le-sue-Regioni)/)

1999, una riflessione più ampia sul ruolo istituzionale e sull'organizzazione del museo pubblico, destinata a segnare in profondità gli sviluppi successivi⁵⁵⁶.

In questo contesto, i cosiddetti “standard minimi” vennero sottratti a una funzione meramente ricognitiva o di controllo tecnico-funzionale sulle condizioni dei musei, per assumere il valore di autentici indicatori metodologici di qualità: criteri atti a definire i requisiti essenziali per il riconoscimento di una data istituzione come museo e assicurarne un funzionamento conforme a livelli minimi di qualità in almeno tre aree funzionali (fruibilità, sicurezza e prevenzione dei rischi).

Il documento che ne scaturì si presentava, dunque, come una cornice di riferimento comune all'intero panorama museale nazionale, prescindendo dalla natura giuridica dell'ente gestore. Esso delineava un sistema organico di requisiti e linee guida, destinato tanto ai musei statali quanto a quelli regionali, civici o privati⁵⁵⁷, con l'obiettivo di fornire uno strumento idoneo non solo a verificare l'adeguatezza gestionale degli enti titolari, ma anche a fissare un parametro oggettivo di qualità museale⁵⁵⁸. I suoi contenuti si articolavano in otto ambiti

⁵⁵⁶ M. Montella, *Musei e beni culturali*, cit., pagg. 245-27

⁵⁵⁷ D. Jalla, *L'etica delle regole. Quali standard per i musei italiani?*, in *Museo e cultura della qualità*, (a cura di) M. Negri, M. Sani, Bologna, 2001, pagg. 33 ss.

⁵⁵⁸ È particolarmente significativo ricordare come, in attuazione delle previsioni contenute nell'atto di indirizzo, il Ministero abbia adottato una specifica direttiva volta all'emanazione della Carta della qualità dei servizi per gli istituti e i luoghi della cultura statali, dando così concreta attuazione a un obbligo generale, rivolto a tutti i soggetti erogatori di servizi pubblici, previsto fin dalla Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 gennaio 1994. L'atto del Ministero aveva la funzione di stimolare ogni istituto statale all'adozione e pubblicazione della propria carta dei servizi, intesa come documento programmatico capace di delineare in modo trasparente gli obblighi assunti dall'amministrazione nei confronti dell'utenza, fissare standard di qualità e accessibilità verificabili da parte del pubblico e individuare obiettivi di miglioramento del servizio.

La Carta, così concepita, assume il valore di un canale di comunicazione tra museo e pubblico, mediante il quale l'utente è posto nella condizione di conoscere preventivamente

fondamentali (status giuridico, assetto finanziario, strutture, personale, sicurezza, collezioni, rapporti con il pubblico e con il territorio) e, pur prevedendo un numero assai limitato di prescrizioni vincolanti (riguardanti essenzialmente la necessaria adozione di un regolamento o statuto, la designazione di una figura responsabile delle collezioni e l'osservanza di norme specifiche in materia di conservazione, sicurezza e prevenzione dei rischi), offrivano un quadro di obiettivi e linee di sviluppo in grado di orientare la gestione museale⁵⁵⁹.

A partire dal 2001, gli standard di qualità dei musei sono stati progressivamente aggiornati, con una delle revisioni più significative introdotta dal cosiddetto Decreto Musei (D.M. 23 dicembre 2014). Quest'ultimo, infatti, attribuiva al Direttore generale Musei, sentito il Comitato tecnico-scientifico di settore, il compito di predisporre standard di funzionamento e sviluppo dei musei, in coerenza con i principi delineati dall'*International Council of Museums*, e di verificarne l'applicazione negli istituti statali⁵⁶⁰. Si è così giunti, nell'arco di due anni, all'elaborazione dei *Livelli uniformi di qualità per la*

l'offerta culturale e i livelli qualitativi attesi. Ne discende un'evoluzione del rapporto tra cittadino e luogo della cultura, nel senso di una formalizzazione dell'obbligo, in capo a quest'ultimo, di erogare il servizio secondo standard predefiniti.

La direttiva, nel delineare le caratteristiche essenziali della Carta, distingue tre modelli di luoghi della cultura: aree archeologiche, archivi e, infine, musei. Per questi ultimi individua una serie di doveri fondamentali ispirati alla disciplina generale dei servizi pubblici: uguaglianza di trattamento, continuità, efficienza, efficacia e partecipazione. Vengono inoltre introdotti specifici indicatori di performance attraverso i quali misurare e rendere conoscibile la qualità del servizio: il rispetto degli orari di apertura, i tempi di attesa per l'acquisto dei biglietti, la disponibilità di punti informativi, la presenza di una segnaletica adeguata, la produzione di materiali divulgativi e la gestione di un sito web aggiornato, nonché l'accessibilità fisica e cognitiva degli spazi museali. Tali parametri si pongono in diretta continuità con quanto già previsto nell'Atto di indirizzo, costituendone una specificazione operativa in termini di garanzia dell'esperienza culturale pubblica

⁵⁵⁹ C. Mazzanti, op. cit., pagg. 242-245

⁵⁶⁰ D.M. 23 dicembre 2014, art. 6. La previsione ministeriale dà attuazione all'art. 114 del Codice dei beni culturali, il quale dispone che «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»

*valorizzazione dei musei*⁵⁶¹, che, innovando parzialmente quanto previsto nell'atto di indirizzo del 2001, individuano, mediante disposizioni non coercitive, una serie di standard minimi e obiettivi di qualità destinati a qualificare il funzionamento degli istituti museali. Tra questi, assumono particolare rilievo l'adozione di uno statuto o regolamento interno, la disponibilità di risorse economiche e strutturali adeguate, la nomina di un direttore, un curatore e figure responsabili per la sicurezza, le attività educative, il *marketing* e la gestione delle collezioni, nonché l'accessibilità degli spazi, la regolare apertura al pubblico, il monitoraggio degli ingressi e la disponibilità di strumenti informativi⁵⁶².

Successivamente, il d.m. 113 del 21 febbraio 2018, rubricato “Adozione dei livelli minimi uniformi di qualità per i musei e i luoghi della cultura di appartenenza pubblica e attivazione del Sistema museale nazionale”, ha ulteriormente precisato il quadro normativo, raccogliendo, all'interno di un unico documento, tutte le precedenti disposizioni in materia di standard museali, (compresi i decreti già citati e il d.m. 30 giugno 2016 in materia di sicurezza). Ne risulta una sistematizzazione dei parametri di qualità museale, ricondotti a tre ambiti funzionali fondamentali: l'organizzazione, la gestione e tutela delle collezioni, la comunicazione e i rapporti con il territorio.

⁵⁶¹ L'atto, adottato ai sensi dell'art. 114 del D.Lgs 42/2004, è consultabile al seguente link: <http://www.simbdea.it/index.php/tutte-le-categorie-docman/simbdea/346-luqv/file>

⁵⁶² L'atto è consultabile al seguente link: <http://www.simbdea.it/index.php/tutte-le-categorie-docman/simbdea/346-luqv/file>. Alla sua redazione hanno lavorato, dapprima, il Gruppo di lavoro istituito con D.M. n. 200 del 13 aprile 2016 e successivamente la Commissione ministeriale di studio per l'attivazione del sistema museale nazionale

15. Il Sistema Museale Nazionale: struttura, accreditamento e obiettivi

I livelli minimi di qualità dei musei sono oggetto di verifica periodica attraverso una procedura informatizzata: il loro rispetto costituisce presupposto imprescindibile per l'accreditamento del singolo istituto all'interno del Sistema museale nazionale. Per comprenderne gli obiettivi, occorre considerare che, a partire dal 2014, il riconoscimento ai musei di nuove forme di autonomia gestionale ha reso necessaria la predisposizione di adeguati meccanismi di coordinamento e supporto, volti a evitare una eccessiva frammentazione degli standard qualitativi e a mettere a disposizione dei singoli istituti risorse materiali e competenze necessarie all'adempimento delle proprie funzioni. In linea con quanto osservato in altri settori dell'ordinamento⁵⁶³, il legislatore ha scelto di ricorrere a una logica di rete⁵⁶⁴, invece che al modello gerarchico tradizionale, fondato su una trasmissione unidirezionale delle decisioni dal centro alla periferia, configurando così un assetto policentrico, improntato alla cooperazione tra soggetti pubblici e privati distribuiti su diversi livelli istituzionali. Si giunge, in tal modo, a un sistema reticolare, flessibile e partecipativo, capace di valorizzare le interdipendenze tra i soggetti aderenti e di promuovere una circolazione virtuosa delle esperienze e delle competenze.

⁵⁶³ Il parallelismo più stretto può essere individuato fra sistema museale e ambito scolastico, dove l'autonomia degli istituti avrebbe richiesto l'organizzazione di « strutture di supporto all'autonomia (...) in sostituzione e/o in aggiunta alle strutture periferiche ministeriali» (A. M. Poggi, *L'autonomia scolastica*, cit., pag. 62)

⁵⁶⁴ In generale, sulla emersione della rete come nuova forma organizzativa dell'amministrazione pubblica nel contesto globalizzato si veda S. Cassese, *Le reti come figura organizzativa della collaborazione*, in Id., *Lo spazio giuridico globale*, Laterza, 2003, pagg. 21 ss.

In termini operativi, la rete museale si configura come uno strumento di cooperazione tra istituti, finalizzato alla condivisione di risorse, servizi e conoscenze professionali. Ciò consente il perseguimento di obiettivi comuni che risulterebbero irraggiungibili se affrontati isolatamente da singole istituzioni. I benefici derivanti da tale modello si traducono in economie di scala, incremento dell'efficienza gestionale e riduzione dei costi di transazione, oltre che in una più agevole accessibilità a competenze specialistiche e a buone pratiche amministrative.

Il sistema museale consente la realizzazione di una serie di obiettivi attinenti alla gestione degli istituti della cultura: in primo luogo, esso promuove la fruibilità dei musei e l'innalzamento della qualità dei servizi rivolti al pubblico e della tutela delle collezioni. Secondariamente, esso rende possibile la definizione di un indirizzo strategico condiviso tra i vari livelli di governo, l'individuazione chiara delle responsabilità per la gestione degli istituti e l'adozione di standard comuni per il loro funzionamento. Infine, il modello reticolare facilita una più efficiente allocazione delle risorse, promuovendo la messa in comune di servizi e competenze tra istituti aderenti, secondo logiche di integrazione che generano risparmi operativi e valorizzano economie di scala.

Queste esigenze, a partire dal 2014, avevano ricevuto un parziale soddisfacimento nella costituzione, a livello locale, dei primi “sistemi museali misti”, promossi dai Poli museali regionali e composti da istituti statali, enti pubblici territoriali e soggetti privati, con l'obiettivo di mettere ordine all'interno di un'offerta culturale frammentata e caratterizzata da dispersioni organizzative e duplicazioni funzionali. Un

passo decisivo verso la strutturazione organica della rete è stato compiuto con l'istituzione del Sistema museale nazionale, previsto dal d.m. 113 del 21 febbraio 2018, che raccoglie, su base volontaria, musei e luoghi della cultura statali, pubblici non statali e privati, a condizione che soddisfino i requisiti di qualità stabiliti dal decreto stesso.

La regia del sistema è affidata alla Direzione generale Musei, cui spetta la redazione e l'aggiornamento dell'elenco ufficiale degli istituti aderenti⁵⁶⁵. Le funzioni relative alla procedura di accreditamento sono demandate, invece, a un organo collegiale *ad hoc*, la Commissione per il Sistema Museale Nazionale, istituita presso la medesima Direzione generale, presieduta dal suo direttore e composta, oltre che dal presidente del Comitato tecnico-scientifico per i musei e l'economia della cultura, da quattro membri designati dal Ministro, sei rappresentanti indicati dalla Conferenza unificata e due membri nominati dal Comitato di ICOM Italia⁵⁶⁶.

Per garantire un'effettiva integrazione con i sistemi museali già attivi a livello territoriale, è stato previsto che gli istituti inseriti in reti locali possano ottenere automaticamente l'accreditamento nazionale, qualora sia stato richiesto loro di dimostrare il possesso di requisiti equivalenti a quelli previsti nel decreto ministeriale⁵⁶⁷. Per tutti gli altri musei, la procedura di accreditamento si svolge secondo un modello decentrato, mediante l'intervento, in ciascuna regione o provincia autonoma, di uno specifico Organismo di accreditamento, incaricato per l'istruttoria e

⁵⁶⁵ A seguito della riorganizzazione del Ministero della Cultura, le competenze in materia di gestione del Sistema museale nazionale sono esercitate nell'ambito del Servizio II della Direzione Generale Musei, afferente al Dipartimento per la valorizzazione. Cfr. D.M. 270 del 05/9/2024

⁵⁶⁶ D. M. 113 del 21/02/2018, art. 3

⁵⁶⁷ D. M. 113 del 21/02/2018, art. 4

affidente alla direzione regionale territorialmente competente. la decisione conclusiva del procedimento spetta, invece, alla Commissione nazionale⁵⁶⁸.

Il sistema di selezione, articolato intorno ai tre macro-ambiti (“organizzazione”, “collezioni” e “comunicazione e relazioni con il territorio”) che definiscono i “livelli minimi uniformi di qualità per i musei”, si pone l’obiettivo di verificare la conformità della struttura e della gestione museale agli standard minimi fissati nel D.M. 21 febbraio 2018. Una volta accreditati, i musei sono sottoposti a verifiche periodiche volte ad accertare la permanenza dei requisiti richiesti, a garanzia della qualità e trasparenza del meccanismo.

L’adesione al Sistema Museale Nazionale comporta, in primo luogo, una serie di benefici sul piano reputazionale, derivanti tanto dall’affidabilità del meccanismo di accreditamento quanto dal valore riconosciuto agli standard museali adottati. Questi due elementi contribuiscono a rafforzare la fiducia del pubblico e degli stakeholder nell’istituto, fungendo da leva per la costruzione di relazioni più solide con il tessuto socio-economico di riferimento.

È tuttavia opportuno precisare che il Sistema non nasce come meccanismo certificativo, né si pone l’obiettivo di rilasciare un “marchio di qualità” dei musei. Al contrario, esso si propone di costruire un ambiente «incentrato sull’incontro degli operatori e delle persone che lavorano nei musei»⁵⁶⁹ volto a promuovere il dialogo, lo scambio di

⁵⁶⁸ D. M. 113 del 21/02/2018, art. 5

⁵⁶⁹ Secondo le parole dell’allora Direttore Generale Musei, Antonio Lampis, in occasione dell’incontro di presentazione del Sistema museale nazionale, riportate al seguente link: <https://www.agenziacult.it/politica/sistema-museale-nazionale-lampis-musei-bisogno-connettersi/>

esperienze e la condivisione di pratiche gestionali fra luoghi della cultura, alle quali siano state riconosciute le capacità e i requisiti organizzativi necessari per operare come istituzioni scientifiche.

Inoltre, il Sistema Museale Nazionale si pone come risposta organica a una delle criticità strutturali del modello italiano di valorizzazione culturale: la tendenza alla gestione frammentata, talvolta autoreferenziale, delle politiche di valorizzazione da parte delle singole amministrazioni. Come già osservato nel capitolo precedente, la cronica insufficienza di risorse finanziarie e di personale, che ostacola la valorizzazione del patrimonio culturale, è esacerbata dalla mancanza di momenti di coordinamento e programmazione condivisa. Sotto questo profilo, il Sistema assume la valenza di un vero e proprio paradigma culturale alternativo, il cui intento non è quello di comprimere l'autonomia gestionale dei singoli musei, bensì di rafforzarla, promuovendo un modello di responsabilizzazione fondato sul confronto tra pari, sulla valorizzazione delle competenze interne e sulla possibilità di aggregare, in una logica di rete, la domanda e l'offerta di servizi culturali.

16. Il museo pubblico come istituto e istituzione

Nell'architettura del Sistema museale nazionale sembrano ricomporsi, in una sintesi originale, le due esigenze che hanno ispirato la riforma dei musei: coordinamento e autonomia. Sul primo versante, il sistema orienta le istituzioni aderenti al perseguimento di obiettivi comuni, promuovendo la cooperazione e la condivisione delle iniziative progettuali. Sul piano dell'autonomia, invece, esso lascia ai singoli

musei la responsabilità di individuare le modalità operative più adeguate per il raggiungimento degli standard di qualità richiesti per l'accreditamento. Questa condizione costituisce, del resto, un presupposto essenziale affinché essi possano sviluppare i rapporti con il territorio, che costituiscono un parametro per l'accreditamento al sistema.

Il sistema museale rappresenta, dunque, l'approdo attuale di un più ampio disegno riformatore volto a trasformare i luoghi della cultura da istituti, cioè articolazioni dell'apparato amministrativo, in vere e proprie istituzioni culturali: spazi in cui patrimonio, competenze professionali e servizi si integrano, consentendo al museo di esercitare l'intero ventaglio delle funzioni scientifiche, promozionali e divulgative che ne definiscono la missione.

La distinzione tra "istituto" e "istituzione" rispecchia efficacemente questa evoluzione. Il primo termine, impiegato dal Codice dei beni culturali in senso restrittivo, richiama l'immagine del museo come ufficio tecnico dell'amministrazione. Il secondo, adottato dal Decreto musei e dall'ICOM, evoca invece un ruolo più ampio, che qualifica il museo come attore culturale autonomo. Il passaggio dall'uno all'altro dipende dal grado di autonomia riconosciuto: autonomia che segna il confine tra un ente chiamato a eseguire compiti tecnici eterodeterminati e un'istituzione capace di individuare in prima persona i contenuti e le modalità più appropriate del servizio pubblico da erogare.

Un parallelismo può rinvenirsi in ambito scolastico, dove il termine "istituto" designa la struttura organizzativa e i suoi iscritti, mentre le

istituzioni scolastiche si presentano come soggetti dotati di autonomia funzionale e provvedono alla definizione dell'offerta formativa.

Su queste premesse, si può osservare che il museo statale continua a essere, da un lato, “istituto”, in quanto ufficio tecnico, talvolta di livello dirigenziale, dell'amministrazione ministeriale, dalla quale dipende per aspetti cruciali quali la gestione del personale, l'assegnazione dei finanziamenti e le principali nomine. Dall'altro, esso è anche “istituzione”, per l'autonomia di cui gode e per la capacità di intessere relazioni con il territorio e la comunità dei fruitori. Non a caso, allora, l'ordinamento italiano ha scelto di mantenere entrambe le espressioni, attribuendo al termine “istituto” la dimensione gestionale e organizzativa, e al termine “istituzione” la valenza sociale, legata alla capacità del museo di modulare la propria offerta culturale in funzione delle esigenze della collettività⁵⁷⁰.

Poiché, tuttavia, in dottrina i due termini sono utilizzati come sinonimi, il problema della natura dei musei non può essere ridotto a una questione puramente nominalistica. Essa dipende piuttosto dal grado e dalle forme di autonomia effettivamente riconosciute dall'ordinamento. Sotto questo profilo, occorre rilevare che l'autonomia museale italiana appare più arretrata rispetto ad altri ordinamenti europei. Gli istituti statali della cultura continuano infatti a costituire uffici del Ministero e, salvo l'eccezione dei musei-fondazione, non assumono la personalità giuridica propria. Inoltre, la stessa autonomia gestionale risulta

⁵⁷⁰ C. Mazzanti, op. cit., pagg. 121-123, da cui è tratto anche il precedente riferimento all'ordinamento scolastico

«frenata»⁵⁷¹ dal permanere, in capo all'amministrazione ministeriale, di competenze chiave, in particolare in materia di assunzione e gestione del personale.

La stagione di riforma avviata a partire dal 2014 ha inciso in maniera profonda sulle modalità di funzionamento dei musei statali, introducendo strumenti e criteri ispirati a una logica di responsabilizzazione e di efficienza gestionale. L'intervento normativo si è sviluppato lungo due direttrici principali. La prima ha riguardato la riorganizzazione dell'apparato periferico del Ministero, secondo un criterio di specializzazione funzionale volto ad assicurare una più coerente corrispondenza tra le funzioni amministrative da svolgere e le competenze delle strutture chiamate a esercitarle⁵⁷². In particolare, la gestione dei musei è stata sottratta alle soprintendenze, i cui compiti sono oggi più chiaramente circoscritti alle funzioni di tutela e ricerca sul patrimonio diffuso, e attribuita a strutture dedicate: le Direzioni regionali museali e i musei autonomi, istituiti per la prima volta quali uffici-organo del Ministero.

La seconda direttrice ha influito sull'organizzazione interna dei musei stessi, introducendo innovazioni di rilievo: la previsione della figura del direttore, l'adozione di strumenti di programmazione e rendicontazione quali lo statuto e il bilancio, l'articolazione per aree funzionali e, per gli istituti autonomi, una *governance* interna sul modello societario. Questi

⁵⁷¹ L'espressione è tratta da C. Mazzanti, op. cit., pag. 259, P. Forte parla invece di «autonomia trattenuta». Cfr. P. Forte, *I nuovi musei statali: un primo passo nella giusta direzione*, in Aedon, 1/2015

⁵⁷² Come ha più volte sottolineato L. Casini, illustrando le finalità che hanno orientato i lavori preparatori alla riforma. Cfr., ad esempio, L. Casini, *"Learning by experience"? La riforma del ministero dei Beni e delle Attività culturali e del Turismo*, cit. e Id., *Una «Revolution in Government»? La riforma amministrativa del patrimonio culturale*, cit., pagg. 698-700

interventi hanno aperto la strada a una più marcata responsabilizzazione sia delle direzioni regionali sia dei musei autonomi, il cui operato può ora essere valutato sulla base di parametri oggettivi attraverso il riferimento al bilancio, per quanto riguarda la gestione economica, e all'accREDITAMENTO nel sistema museale, per quanto riguarda il corretto funzionamento dell'organizzazione.

In questa prospettiva, il museo viene investito di una dimensione chiaramente orientata all'imprenditorialità, con la precisazione che il richiamo all'impresa non allude a una finalità lucrativa, quanto a 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»⁵⁷³.

L'attribuzione di responsabilità manageriali ai musei e ai loro direttori non è stata seguita da un corrispondente riconoscimento di competenze organizzative. Al contrario, si è conservata una significativa influenza dell'amministrazione centrale, che continua a esercitare un controllo capillare su alcuni aspetti decisivi per la vita quotidiana del museo. Le criticità più rilevanti riguardano, in particolare, l'incertezza nella ripartizione delle risorse finanziarie trasferite dal Ministero, il difficile inquadramento dei rapporti tra musei autonomi e articolazioni periferiche dell'amministrazione, la cronica insufficienza di organico e, soprattutto, la persistenza di un sistema di reclutamento del personale rigidamente centralizzato, che determina un inevitabile disallineamento

⁵⁷³ S. Baia Curioni, L. Forti, *Note sull'esperienza delle concessioni per la gestione del patrimonio culturale in Italia*, in *Aedon*, 3/2009. Sulla nozione di impresa museale, C. Barbati, *L'impresa museale: la prospettiva giuridica*, in *Aedon*, 1/2010, S. Antoniazzi, *Musei pubblici: modelli giuridici di gestione*, cit., in particolare pagg. 355-362

tra le professionalità selezionate e le reali esigenze operative degli istituti⁵⁷⁴.

⁵⁷⁴ S. Antoniazzi, op. ult. cit, pag. 340, la quale conclude che «È, infatti, assai criticabile, proprio per i musei con la qualifica di ufficio dirigenziale, la scelta di non allineare i profili organizzativi a quelli di carattere gestionale»

CONCLUSIONI

SOMMARIO: 1) Il rilievo costituzionale dell'apertura al pubblico del patrimonio culturale 2) Dalla valorizzazione alla partecipazione culturale: il museo tra amministrazione e società civile 3) Musei e art. 33 Cost.: il modello degli istituti di alta cultura 4) Il museo come autonomia funzionale della comunità di patrimonio

1. Il rilievo costituzionale e legislativo dell'offerta del patrimonio culturale al pubblico

Dopo aver delineato i tratti essenziali e i principali limiti dell'autonomia riconosciuta al museo pubblico, appare necessario ricomporre il quadro teorico tracciato nei capitoli precedenti, con l'obiettivo di avanzare un'ipotesi organizzativa coerente con l'evoluzione ordinamentale e funzionale di tale istituzione negli ultimi decenni. Si tratta, in altri termini, di individuare una configurazione giuridica capace di valorizzare il museo quale luogo di mediazione tra patrimonio e società, in una prospettiva che superi la mera conservazione per affermarne appieno la funzione educativa, la vocazione alla ricerca e il ruolo di trasmissione del sapere.

Una lettura "circolare" dell'art. 9 Cost. consente infatti di riconoscere, nella tutela del patrimonio storico e artistico, un dovere di cui l'amministrazione (e i privati) sono gravati, al fine di assicurare a tutti, in condizioni di parità, quelle opportunità di conoscenza necessarie allo sviluppo intellettuale della persona. In questa prospettiva, il compito della Repubblica non si esaurisce nella sola conservazione dei beni

protetti e ne richiede, al contrario, la valorizzazione e l'offerta al pubblico, affinché la collettività possa venire a contatto con il patrimonio di cui è erede.

L'impostazione promozionale così riassunta, già chiaramente desumibile dai lavori dell'Assemblea Costituente⁵⁷⁵, è stata recepita anche dalla giurisprudenza costituzionale. La Corte, infatti, ha individuato tra i doveri della Repubblica anche quello di «curare la formazione culturale dei consociati alla quale concorre ogni valore idoneo a sollecitare e ad arricchire la loro sensibilità»⁵⁷⁶ e dunque, in modo irrinunciabile, il patrimonio tutelato.

Tuttavia, anche volendo leggere in questa pronuncia il riconoscimento implicito di un diritto costituzionale alla cultura, occorre prendere atto che, sul piano concreto, la produzione normativa e, a valle, l'attività dell'amministrazione si sono sviluppate secondo una concezione difensiva ed essenzialmente materialista della cultura e del patrimonio, nella quale per lungo tempo hanno prevalso le esigenze di tutela conservativa rispetto a quelle di promozione⁵⁷⁷.

Il discorso giuridico si è così cristallizzato intorno all'“oggetto” e al “bene” culturale, intesi come entità tangibili, il cui valore sarebbe immediatamente percepibile in virtù della forma esteriore, della rarità storica e della riconoscibilità che a questi caratteri si accompagna. Un simile orientamento ha relegato in secondo piano le attività volte a

⁵⁷⁵ M.S. Giannini, *Relazione preliminare sul tema "I rapporti tra Stato e cittadini attinenti all'eguaglianza e alla solidarietà sociale"*, in *Alle origini della Costituzione italiana*, (a cura di) G. D'Alessio, Bologna, Il Mulino, 1979, pag. 677

⁵⁷⁶ Corte Costituzionale, sent. 9 marzo 1990, n. 118

⁵⁷⁷ G. Cavaggon, *Diritti culturali e modello costituzionale di integrazione*, Giappichelli, 2019, in particolare pagg. 20-21

illustrare, contestualizzare e rendere comprensibili le ragioni profonde della tutela, dando per scontata la rilevanza culturale del patrimonio protetto, almeno agli occhi di un pubblico colto, dotato degli strumenti intellettuali e materiali necessari a una fruizione autonoma. È in questo atteggiamento che si rivela il limite di una «concezione elitaria della fruizione»⁵⁷⁸, destinata a una platea selezionata, in possesso delle competenze, del tempo e delle risorse economiche sufficienti per accedere al patrimonio senza mediazioni. In questa prospettiva, ogni intervento volto a favorire l'accessibilità (orari prolungati, servizi educativi e iniziative di promozione) appare fundamentalmente superfluo ed estraneo ai compiti degli istituti della cultura, che finiscono così per identificarsi con il patrimonio ad esso affidato.

È solo a partire dagli Anni Novanta che si assiste a un'inversione di rotta, con l'affermazione degli obiettivi di promozione della cultura e ampliamento della fruizione come assi portanti di una nuova stagione di riforme amministrative. Si apre così un processo di modernizzazione, guidato da un duplice intento: da un lato, dare attuazione all'art. 9 Cost., superando le rigidità di un impianto normativo ancora ancorato alle leggi di tutela del 1939, dall'altro, allineare l'ordinamento interno alle esperienze già consolidate in altri Paesi europei, in particolare Francia e Regno Unito.

La presa d'atto dei «cambiamenti nei modelli di domanda indotti dal turismo di massa e l'accresciuta consapevolezza da parte delle autorità locali e nazionali della risorsa turismo»⁵⁷⁹ produce un ripensamento

⁵⁷⁸ L. Prato, *Valorizzazione e fruizione dei beni culturali: nuovi modelli organizzativi e ruolo del privato*, in Aedon, 1/2001

⁵⁷⁹ L. Landriani, *Modelli di gestione per le aziende dei beni culturali*, cit., pag. 105

delle modalità di offerta del patrimonio culturale al pubblico. Le attività orientate alla fruizione in senso stretto sono quindi affiancate da una serie di prestazioni accessorie, di natura sia educativa che commerciale (i cosiddetti “servizi aggiuntivi”) volte a rendere l’esperienza di visita maggiormente attraente per il pubblico e, al tempo stesso, fonte di introiti per i soggetti gestori.

Intorno a questo nucleo iniziale di attività, che comprende servizi come la ristorazione, il guardaroba e la distribuzione di immagini, si consolida, pur tra non poche ambiguità, la nozione di valorizzazione, destinata a ricevere una formulazione sistematica solo con il Codice dei beni culturali e del paesaggio. L’art. 6 ne definisce, infatti, il fine primario, individuandolo nella promozione della cultura attraverso la diffusione della conoscenza e il miglioramento delle condizioni di accesso al patrimonio culturale. A tali obiettivi si affianca, in un’ottica di rafforzamento della fruibilità, il sostegno alle attività di conservazione, rivolte tanto ai beni di titolarità pubblica quanto a quelli appartenenti a soggetti privati. Il quadro normativo si completa con gli articoli 111 e seguenti, che disciplinano le modalità operative di esercizio della funzione, introducendo una distinzione significativa in base alla natura pubblica o privata del soggetto promotore e alla titolarità dei beni coinvolti.

Nel caso in cui l’iniziativa sia esercitata da soggetti pubblici, la valorizzazione assume i connotati di un servizio pubblico, soggetto ai principi generali che ne regolano l’esercizio. Sul piano contenutistico, essa si configura come un’attività integrativa e complementare rispetto alla mera apertura al pubblico, volta a favorire la trasmissione del valore

culturale immateriale del bene, ma anche, in via strumentale, a generare risorse utili alla sua gestione, senza pregiudicarne l'accessibilità.

Diversa è la disciplina che riguarda i beni culturali di proprietà privata, per i quali la valorizzazione resta, in linea generale, affidata alla libera iniziativa del titolare, di cui l'ordinamento riconosce l'utilità sociale. Spetta dunque al proprietario individuare gli obiettivi e le modalità per un'eventuale iniziativa di valorizzazione. Solo in circostanze specificamente previste è consentito un intervento diretto da parte dei soggetti pubblici: si pensi, ad esempio, ai casi di espropriazione per esigenze di fruizione collettiva, all'alienazione del bene culturale a favore di un privato, subordinata all'assunzione di precisi obblighi di valorizzazione, oppure alla conclusione di un'intesa con l'amministrazione competente.

Al di fuori di queste ipotesi, la doverosità della valorizzazione può dirsi effettivamente riconosciuta solo con riferimento ai beni custoditi all'interno degli istituti e luoghi della cultura pubblici, i quali, per la loro naturale destinazione all'uso collettivo, si pongono come sedi privilegiate dell'erogazione del servizio pubblico culturale. Obiettivo dell'attività di prestazione è assicurare il diritto di accesso ai locali del museo, il «diritto all'informazione del visitatore» e, finanche, il diritto a un soggiorno confortevole, in un quadro che attribuisce a questi istituti il ruolo di «intermediari della fruizione»⁵⁸⁰, chiamati a integrare la sua funzione educativa, con quella, non meno importante, di svago e intrattenimento.

⁵⁸⁰ C. Carmosino, *Le modalità e i luoghi della fruizione*, in *La globalizzazione dei beni culturali*, cit., pagg. 207-208

A mutare, in definitiva, è il significato stesso dell'apertura al pubblico: se un tempo essa si identificava con la semplice destinazione dei beni museali al godimento diretto della collettività e costituiva così il fondamento della loro appartenenza al demanio, oggi essa si traduce nell'erogazione di un servizio pubblico, calibrato sui bisogni dei visitatori e finalizzato a mettere in relazione la comunità con il patrimonio culturale.

2. Dalla valorizzazione alla partecipazione culturale: il museo tra amministrazione e società civile

La natura indefettibile e doverosa della valorizzazione (entro i limiti cui si è fatto precedentemente riferimento) non è stata solamente affermata in via di principio, ma ha trovato concreta espressione in puntuali interventi organizzativi, nel più ampio processo di ridefinizione del ruolo culturale del museo. Le riforme adottate a partire dal 2014 condividono, infatti, l'obiettivo di dotare i musei di competenze e assetti idonei a garantire l'esercizio effettivo della valorizzazione. L'obbligo di adottare uno statuto, la nomina di un direttore, la previsione di una struttura di governo ispirata al modello societario, la redazione del bilancio e la configurazione di un'organizzazione interna articolata per aree funzionali, comprendenti divisioni dedicate alla didattica, al *marketing* e alle relazioni con il pubblico, rappresentano tappe di un percorso al termine del quale il museo gode della possibilità di definire la propria proposta culturale, attuarla mediante l'offerta di servizi al pubblico e valutarne esiti e sostenibilità, anche sotto il profilo economico.

Il legame con la valorizzazione emerge con ancora maggiore chiarezza all'interno del sistema museale nazionale. Infatti, il coordinamento a rete, mediante una combinazione di incentivi finanziari e reputazionali, sollecita i musei a rafforzare i propri assetti organizzativi e accrescere la qualità dei servizi offerti, in coerenza con standard qualitativi stabiliti a livello centrale. Attraverso questo strumento il Ministero ha esteso la propria influenza ben oltre il perimetro degli istituti statali, raggiungendo sia i musei afferenti ad altre amministrazioni sia quelli di proprietà privata, così da orientarne l'operato, una volta decisa l'apertura al pubblico, verso parametri organizzativi e qualitativi predefiniti.

Il risultato è un sistema complesso e policentrico, nel quale musei diversi per appartenenza e assetto organizzativo vengono ricondotti a un paradigma unitario, quello dell'impresa culturale. Essi sono chiamati a operare come organizzazioni stabili di beni e professionalità culturali, per la produzione e diffusione di contenuti educativi, in un quadro che lega la sostenibilità economica degli istituti alla qualità della loro relazione con il territorio e alla capacità di farsi interprete degli interessi culturali del proprio pubblico⁵⁸¹. Per questo motivo, il funzionamento del sistema museale e la ripartizione dei finanziamenti pubblici tendono a riflettere obiettivi di carattere educativo e a incentivare la comunicazione del sapere e il buon andamento degli istituti, ben più dell'attrazione di nuovi visitatori⁵⁸².

⁵⁸¹ C. Barbati, *L'impresa museale: la prospettiva giuridica*, in Aedon, 1/ 2010 e M. Cammelli, *Qualche appunto in tema di imprese culturali*, in Aedon, 1/2017

⁵⁸² L. Casini, *Organizzazione, finanziamento, profili fiscali*, cit., osserva che «non contano in quanti entrano in un museo, ma in quante persone crescono la conoscenza e la consapevolezza dell'importanza e del patrimonio culturale» (pag. 39)

Dal punto di vista dei musei, l'affermazione della valorizzazione come funzione amministrativa autonoma, connotata da obiettivi di natura promozionale, può essere letta come una vera e propria «scoperta del pubblico»⁵⁸³ e del ruolo che esso svolge nella vita culturale dell'istituto: non più spettatore di una realtà statica, ma destinatario di autonome prestazioni di servizio pubblico volte a rispondere a una domanda di fruizione e, prima ancora, a generarla, coltivando l'immagine del museo e stimolando l'interesse verso la visita e la conoscenza dei suoi contenuti⁵⁸⁴. Questa specificità del servizio pubblico culturale, la cui domanda risente in misura rilevante dell'abitudine alla frequentazione del museo e del livello di istruzione pregresso, da un lato, spiega l'esigenza di dotare gli istituti di competenze interne specializzate nel *marketing* e nelle relazioni con il pubblico, al fine di estendere la propria offerta oltre i segmenti sociali tradizionalmente più predisposti alla sua ricezione. Dall'altro, essa consente di capire perché l'attività di ricerca interna non si limiti più allo studio storico-artistico delle collezioni, ma abbracci anche tematiche attinenti alla didattica museale, quale strumento per ampliare la base dei fruitori.

Già da queste prime osservazioni emerge come l'organizzazione del museo e la sua autonomia, se osservate alla luce della funzione promozionale che l'istituto è chiamato a svolgere, assumano una valenza non solo gestionale, ma anche scientifica e culturale, la cui

⁵⁸³ L'espressione è stata coniata da K. Schubert, *Museo. Storia di un'idea*, Milano, Il Saggiatore, 2004 e citata in G. Piperata, *La nuova disciplina dei servizi aggiuntivi dei musei statali*, in *Aedon*, 2/2008

⁵⁸⁴ L. Degrassi, *La razionalizzazione dello Stato sociale nell'ordinamento dei servizi alla persona e alla comunità*, Giuffrè, 2004, osserva che le prestazioni rivolte a garantire l'accesso alla cultura, a differenza dell'istruzione pubblica, possano essere rifiutate e che il loro primo obiettivo consiste nel promuovere l'interesse nei confronti della fruizione (in particolare pagg. 71-78)

portata non può essere adeguatamente colta attraverso una lettura meramente manageriale. Infatti, le analisi che applicano al contesto museale i principi di efficacia, efficienza ed economicità⁵⁸⁵ delineano con precisione i tratti di un'autonomia imperfetta, segnata dalla persistenza di rilevanti poteri ministeriali e da significative restrizioni nelle competenze gestionali e contabili. Esse, tuttavia, mettono in evidenza come i vincoli imposti dall'attuale assetto normativo (che si manifestano, tra l'altro, nella disciplina del personale, nella composizione degli organi direttivi e, più in generale, nella struttura dei rapporti con l'amministrazione centrale) non incidano solamente sulla possibilità del museo di operare in modo efficiente, ma condizionino anche, in misura decisiva, la sua capacità di compiere scelte tematiche e programmare autonomamente la propria offerta culturale⁵⁸⁶. Ciò appare particolarmente rilevante, se si considera che la valorizzazione operata all'interno del museo implica la trasmissione al pubblico di un messaggio educativo, il cui contenuto deve conformarsi ai «criteri di pluralismo e relatività assiologica»⁵⁸⁷ propri del valore estetico-culturale, individuato dalla Corte Costituzionale come finalità dell'intervento amministrativo nel settore.

In concreto, ciò comporta che la selezione, l'allestimento e la presentazione al pubblico delle opere e dei reperti debbano, da un lato, restituirne con rigore scientifico il significato storico e il valore di testimonianza di civiltà; dall'altro, accogliere e riflettere, in modo

⁵⁸⁵ Su cui si concentra, ad esempio, S. Antoniazzi, *Musei pubblici*, cit.

⁵⁸⁶ Come invece emerge da trattazioni maggiormente incentrate sul profilo "curatoriale" della gestione del museo, quale, in ambito giuridico, C. Mazzanti, *Dalla memoria alla conoscenza*, cit.

⁵⁸⁷ F. Rimoli, *Profili costituzionali della tutela*, cit., pag. 94

equilibrato, la pluralità di prospettive e sensibilità culturali con cui il pubblico, nella sua eterogeneità, si accosta alle collezioni, evitando di subordinare tale diversità a gerarchie interpretative dettate da contingenze politiche o ideologiche.

In questa prospettiva, la necessità di preservare un atteggiamento di «neutralità attiva»⁵⁸⁸ dell'intervento pubblico in materia culturale, volto a sostenere le forme espressive più deboli, senza favorire uno specifico orientamento contenutistico, si salda con le istanze di inclusione e democrazia culturale espresse dalla Convenzione di Faro. Quest'ultima delinea un modello di *governance* partecipativa del patrimonio culturale, nel quale la gestione non è più prerogativa esclusiva dell'autorità pubblica, ma risultato di un'azione congiunta di amministrazioni, esperti, proprietari, investitori, imprese, organizzazioni non governative e società civile⁵⁸⁹.

Per dare attuazione a un simile modello sarebbe necessario, da un lato, rafforzare la programmazione condivisa delle iniziative di valorizzazione, che è rimasta finora sostanzialmente inapplicata, privando così le amministrazioni di un'occasione preziosa di coordinamento reciproco e di interlocuzione con il privato non profit;

⁵⁸⁸ F. Rimoli, *L'arte*, in S. Cassese (a cura di) *Trattato di Diritto Amministrativo*, vol. II, *Diritto Amministrativo Speciale*, Giuffrè, 2003. Sulle origini di questa espressione si veda D. Donati, *Cultura popolare e ordinamento giuridico*, in E. Chiti, G. Gardini, A. Sandulli (a cura di), *Unità e pluralismo culturale*, Vol. VI, in AA. VV., *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana. Studi*, a cura di L. Ferrara e D. Sorace, Firenze University Press, 2017, in particolare la nota 5

⁵⁸⁹ A. D'Alessandro, *La Convenzione di Faro e il nuovo Action Plan del Consiglio d'Europa per la promozione di processi partecipativi. I casi di Marsiglia e Venezia*, in L. Zagato, M. Vecco (a cura di) *Citizens of Europe. Culture e diritti*, Ca' Foscari, 2017, pag. 77 (citato anche da D. Gambetta, *Principio di sussidiarietà e valorizzazione "condivisa"*, cit.) parla di «una revisione in senso democratico delle politiche culturali»

dall'altro, istituire, a tutti i livelli di governo, organi consultivi composti almeno in parte da rappresentanti di associazioni e fondazioni culturali, artisti ed esperti espressione di differenti orientamenti culturali⁵⁹⁰.

L'ordinamento si è mosso, invece, in direzione opposta: la drastica riduzione delle sedi di confronto, dovuta a politiche di contenimento della spesa e di razionalizzazione dell'organizzazione ministeriale, ha finito per concentrare nell'esecutivo e, dunque, nelle forze di maggioranza, il potere di nomina della maggior parte dei componenti degli organi consultivi, i quali, anziché costituire un contrappeso critico, rischiano di operare come strumento di legittimazione delle decisioni assunte.

La partecipazione della società civile ai processi decisionali in materia di promozione della cultura si riduce, sul piano centrale, alla presenza di un numero ristretto di esperti di nomina ministeriale nel Consiglio superiore dei beni culturali e nei comitati tecnico-scientifici di settore, mentre, a livello territoriale, si concentra negli organi collegiali dei musei autonomi. Questi ultimi, tuttavia, operano sotto la vigilanza del Dipartimento per la valorizzazione del patrimonio culturale e nel rispetto delle linee guida dettate dalla Direzione generale Musei in materia di valorizzazione. È dunque nell'organizzazione degli istituti della cultura che si concentrano, insieme, le maggiori potenzialità e criticità per l'individuazione di una garanzia istituzionale a presidio dell'imparzialità nel governo del patrimonio culturale e il suo radicamento nella società civile, come mostrano, anche di recente, le

⁵⁹⁰ Come osserva anche F. Rimoli, *Profili costituzionali della tutela*, cit., pagg. 103-104

controversie insorte in occasione del rinnovo delle direzioni museali o degli interventi ministeriali nell'organizzazione di singole mostre⁵⁹¹.

3. Musei e art. 33 Cost.: il modello degli istituti di alta cultura

In ragione di questa peculiare centralità dello statuto giuridico del museo, appare necessario domandarsi se dall'analisi del suo inquadramento normativo e delle correlate esigenze di imparzialità e partecipazione possano ricavarsi spunti utili a definire il modello organizzativo più coerente con la sua funzione. Si tratta, in altre parole, di verificare se la missione del museo, così come finora delineata, sia in grado di orientare, anche alla luce delle pertinenti disposizioni costituzionali, la formulazione di possibili e auspicabili direttrici evolutive del diritto positivo.

Un riferimento utile si rinviene, ancora una volta, nel Codice dei beni culturali, ove il museo è definito come «struttura permanente che acquisisce, ordina ed espone beni culturali per finalità di educazione e di studio»⁵⁹². Nella prospettiva fatta propria dal legislatore (e ulteriormente precisata nella disciplina regolamentare) le attività di elaborazione e trasmissione della conoscenza non si configurano come obiettivi collaterali del museo, ma ne individuano lo scopo ultimo, il vincolo teleologico che conferisce unità all'ampio spettro delle funzioni svolte dall'istituto. Il museo si delinea, così, quale autentica istituzione

⁵⁹¹ Il riferimento è, in particolare, alle polemiche che hanno interessato i contenuti e le modalità organizzative della mostra su "Il Tempo del Futurismo" presso la Galleria Nazionale di Arte Moderna di Roma, sulle quali si rinvia, per una esposizione di carattere giornalistico, a F. Polidoro, *Quel pasticciaccio brutto della Mostra sul Futurismo*, ArtsLife, 16/11/2024

⁵⁹² Art. 101, co. 2, lett. a, D.Lgs 22 gennaio 2004, n. 42

culturale, luogo di integrazione tra patrimonio, competenze professionali e servizi, capace non soltanto di sostenere iniziative di ricerca e formazione promosse da soggetti esterni, ma anche di esercitare, con proprie strutture e risorse, l'intero ventaglio delle funzioni scientifiche, educative e divulgative che ne costituiscono la missione primaria.

Proprio questa attitudine a sviluppare e comunicare il sapere secondo criteri di accuratezza scientifica e apertura critica porta a ricondurre il museo alla categoria degli "istituti di alta cultura", al fine di riconoscere loro un grado di autonomia comparabile a quello che la Costituzione assegna alle università e alle accademie (art. 33, co. 6 Cost.). Viene così in rilievo, anche nel contesto museale, un modello istituzionale le cui implicazioni superano ampiamente la dimensione amministrativa e contabile, per diventare «espressione di autonomia collettiva al pari delle autonomie riconosciute ai gruppi politici, ai gruppi professionali, od anche a quelli confessionali»⁵⁹³. L'assetto pluralista dell'ordinamento italiano si traduce, infatti, nel riconoscimento, accanto allo Stato-organizzazione, di ulteriori «fatti organizzativi»⁵⁹⁴, corrispondenti ad altrettante comunità settoriali, accomunate dal perseguimento di un fine di interesse pubblico, quale, in particolare, lo sviluppo della cultura accademica⁵⁹⁵. Un obiettivo che, in ragione della sua stretta connessione con diritti fondamentali di libertà, non può essere assorbito all'interno dell'apparato amministrativo statale senza alterarne il significato e condizionarne i contenuti.

⁵⁹³ A. Berettoni Arleri, F. Matarazzo, *Università*, in Enc. dir., pag. 828

⁵⁹⁴ Ivi, pag. 827

⁵⁹⁵ L'obiettivo, che può essere definito o meno dalla legge che riconosce l'autonomia, si caratterizza comunque per la sua stretta connessione con gli interessi della collettività in questione. In questo senso, A. M. Sandulli, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., pag. 168

Da tale impostazione discende l'autonomia degli apparati preposti all'organizzazione dell'attività accademica e di ricerca, come garanzia istituzionale delle libertà che in essa trovano concreta espressione⁵⁹⁶. Ne consegue, da un lato, che nel disegno costituzionale le università si collocano quali soggetti autonomi, dotati di personalità giuridica distinta da quella dell'amministrazione di riferimento; dall'altro, che detta autonomia, la quale si risolve in un limite ai poteri dello Stato, è tutelata a condizione che gli enti beneficiari rappresentino effettivamente un'espressione istituzionale dei gruppi impegnati o interessati alla cultura universitaria⁵⁹⁷. Queste caratteristiche si riscontrano in modo evidente nell'ordinamento delle università e delle accademie, le quali, anche in assenza di una struttura associativa in senso stretto, si caratterizzano per la partecipazione, negli organi di indirizzo, dei soggetti direttamente coinvolti nelle rispettive attività⁵⁹⁸.

L'inquadramento della categoria degli "istituti di alta cultura" presenta, invece, profili di maggiore incertezza e complessità. La dottrina, sul punto, ha formulato ricostruzioni tra loro divergenti: un'interpretazione di taglio strettamente letterale ha ritenuto che il significato dell'espressione si esaurisca nel successivo riferimento costituzionale alle università e alle accademie⁵⁹⁹. Altri autori, invece, vi hanno colto il riconoscimento di un'autonomia costituzionale estesa anche ad ulteriori enti di ricerca caratterizzati da una struttura

⁵⁹⁶ B. Caravita, *L'autonomia universitaria oggi*, in Rivista AIC, 6/2021, pagg. 15-17

⁵⁹⁷ A. Berettoni Arleri, F. Matarazzo, op. cit., pag. 828

⁵⁹⁸ C. Frattarolo, *Cultura (istituti di)*, in Enc. dir., pag. 470

⁵⁹⁹ V. Crisafulli, *La scuola nella Costituzione italiana*, in Riv. trim. dir. pubbl., 1956, pagg. 54-56

rappresentativa, quali il Consiglio nazionale delle ricerche o gli osservatori astronomici⁶⁰⁰.

L'orientamento oggi prevalente, accolto anche dalla giurisprudenza costituzionale⁶⁰¹, considera tale formula, pur priva di una definizione puntuale, come indicativa di una categoria autonoma di istituzioni culturali, accomunate dallo svolgimento di un'attività intellettuale di elevato spessore e da un grado variabile di indipendenza rispetto all'indirizzo politico-amministrativo⁶⁰². In questa prospettiva, l'espressione "istituti di alta cultura" può essere intesa quale scelta deliberata del Costituente per conferire elasticità al precetto, così da consentire all'autonomia universitaria di estendersi a nuove forme di organizzazione del lavoro di ricerca, non prevedibili al momento della redazione della norma.

Appare comunque superata la possibilità di una lettura restrittiva: se, infatti, per "alta cultura" si intende quella che origina da un'attività di ricerca e si diffonde mediante forme di comunicazione capaci di stimolare il pensiero critico, sarebbe del tutto arbitrario limitarne il riconoscimento al solo ambito accademico, escludendo altre istituzioni che, con pari autonomia scientifica, svolgono un'intensa attività di studio e di elaborazione culturale, come avviene nei principali musei nazionali⁶⁰³.

⁶⁰⁰ M. Stipo, *Accademie e istituti di alta cultura*, in Enc. giur.

⁶⁰¹ Corte Costituzionale, sent. 1 febbraio 1983, n. 14

⁶⁰² G. Leotta, *Le istituzioni di alta formazione artistica e musicale (AFAM) fra "statizzazione" e "privatizzazione"*, in *Contabilità pubblica*, 24/07/2019, pag. 4

⁶⁰³ M. Mazziotti Di Celso, *L'autonomia universitaria nella costituzione*, in *Dir.soc.*, 1980, pagg. 387-388 citato anche in C. Mazzanti, op. cit., pag. 285

Il carattere aperto che connota la nozione di “istituti di alta cultura” si riscontra anche nella loro disciplina costituzionale. Come chiarato dalla giurisprudenza, l'autonomia riconosciuta dall'art. 33 non è né assoluta né tantomeno necessariamente uguale per tutti gli istituti, ben potendo il legislatore, nel tracciare i suoi limiti, modularne l'estensione a seconda delle peculiarità dei vari enti. Ciò che appare invece rigidamente vincolato è il nesso strutturale tra autonomia e assetto rappresentativo: la garanzia costituzionale, per non risolversi nell'autoreferenzialità degli organi di vertice, presuppone infatti che l'ente sia dotato di meccanismi di partecipazione idonei a esprimere, in modo autentico, la comunità scientifica o culturale di riferimento.

4. Il museo come autonomia funzionale della comunità di patrimonio

Queste premesse consentono di valutare le possibili ricadute di un riconoscimento, in capo ai musei pubblici di maggior rilievo, della qualifica di istituti di alta cultura. Una simile scelta comporterebbe, anzitutto, una netta riaffermazione della funzione educativa del museo e del rilievo scientifico delle attività di studio e ricerca sul patrimonio culturale, che stanno alla base di ogni iniziativa di valorizzazione. Allo stesso tempo, il riconoscimento in questione confermerebbe che la missione educativa del museo debba svolgersi nella massima libertà e al riparo da condizionamenti politici, pur non assumendo le forme della didattica tradizionale ed esprimendosi, invece, attraverso strumenti peculiari, quali le mostre e l'organizzazione di percorsi di visita o campagne di comunicazione rivolte a un pubblico ampio e diversificato.

Ne risulterebbe così rafforzata un'interpretazione della valorizzazione, cui tutte queste iniziative afferiscono, rivolta alla crescita intellettuale del pubblico e alla trasmissione del sapere, in parziale controtendenza rispetto a recenti scelte organizzative, come la soppressione della Direzione generale Educazione e Ricerca, che sembrano accentuarne la dimensione commerciale⁶⁰⁴.

Da un punto di vista strettamente normativo, il riconoscimento dei musei come istituti di alta cultura, non diversamente da quanto accaduto per altre istituzioni accademiche⁶⁰⁵, presuppone l'adozione di una legge generale, che fissi i requisiti funzionali necessari per l'inquadramento nella nuova categoria, istituisca un meccanismo per verificarne il possesso e disponga, in caso di esito positivo, l'attribuzione della personalità giuridica di diritto pubblico⁶⁰⁶, analogamente a quanto previsto per le istituzioni dell'Alta Formazione Artistica, Musicale e Coreutica (AFAM)⁶⁰⁷.

⁶⁰⁴ In questa prospettiva, merita particolare attenzione la scelta di ricondurre i musei al Dipartimento per la valorizzazione, mentre altri luoghi della cultura, quali biblioteche e archivi, sono stati collocati all'interno delle strutture organizzative competenti per la tutela. Si tratta di una distinzione apparentemente arbitraria, che può essere spiegata solo ipotizzando la volontà di riservare alla valorizzazione gli istituti suscettibili di una fruizione di massa e dunque gestibili con l'obiettivo di incrementare il numero dei visitatori, escludendo invece quelle realtà la cui promozione riveste un significato esclusivamente culturale e non immediatamente traducibile in termini di ritorno quantitativo

⁶⁰⁵ È il caso, in particolare, degli istituti di cultura italiana all'estero, su cui si veda G. Mancini Palamoni, *Profili organizzativi e lingua italiana: gli istituti di cultura e le accademie*, in Aedon, 2/2020

⁶⁰⁶ C. Mazzanti, op. cit., pagg. 291-292

⁶⁰⁷ Su cui è intervenuta la legge 508/1999 di "Riforma delle Accademie di belle arti, dell'Accademia nazionale di danza, dell'Accademia nazionale di arte drammatica, degli Istituti superiori per le industrie artistiche, dei Conservatori di musica e degli Istituti musicali pareggiati". Sul tema si veda V. Brigante, *Soggettività pubblica a geometria variabile e autonomie funzionali: gli Istituti di Alta Formazione Artistica, Musicale e Coreutica (AFAM)*, in Nuove Autonomie, 1/2017, pagg. 178-181

Ciò comporterebbe, per i musei statali, la trasformazione da uffici complessi (ed eventualmente dirigenziali) dell'amministrazione di appartenenza in veri e propri enti pubblici, secondo una scelta legislativa non del tutto diversa da quella che ha portato a istituire alcuni musei come fondazioni⁶⁰⁸.

Una simile soluzione potrebbe, peraltro, essere adottata non solo per gli istituti statali, ma anche a favore dei musei civici, talvolta già caratterizzati da più ampi margini di autonomia, nonché per gli istituti già provvisti di personalità giuridica, come le fondazioni museali e i musei gestiti in forma consortile, nella consapevolezza che la pluralità dei modelli organizzativi e gestionali non costituisce un ostacolo, ma una risorsa per l'esercizio dell'autonomia funzionale.

Considerata, poi, la natura composita e profondamente diseguale del panorama museale italiano, la riforma proposta dovrebbe essere preceduta da una rigorosa catalogazione degli istituti esistenti, oggi distinti in base all'appartenenza, individuando con precisione i requisiti organizzativi, economici e dimensionali, che assicurano la sostenibilità dell'autonomia funzionale spettante al museo, una volta riconosciuto come ente di alta cultura. Si tratterebbe, in sostanza, di una valutazione non dissimile da quella richiesta per l'accreditamento al Sistema museale nazionale, i cui standard di gestione potrebbero costituire un solido riferimento per la selezione dei musei da trasformare in istituti di alta cultura, una volta verificato anche il possesso delle risorse necessarie a sostenere i costi del personale.

⁶⁰⁸ È il caso del Museo del Ricordo di Roma, istituito con la legge 23 ottobre 2024, n. 165 che ne affida la gestione alla Fondazione Museo del Ricordo

L'attuazione della riforma, analogamente a quanto avvenuto per l'istituzione dei musei autonomi e l'attivazione del Sistema museale nazionale, richiederebbe un ampio ricorso allo strumento regolamentare⁶⁰⁹. La legge, infatti, dovrebbe rinviare a uno o più decreti ministeriali la definizione puntuale dei requisiti per la costituzione dei nuovi enti pubblici museali e l'individuazione dei criteri generali per l'adozione degli statuti e dei regolamenti interni, i quali, almeno per i musei già autonomi, potrebbero essere modellati sulle discipline vigenti. In un'ottica di effettivo rispetto dell'autonomia che si intende instaurare, tale processo dovrebbe coinvolgere, sin dall'inizio, non solo il Ministero, ma anche i direttori museali, i professionisti del settore e i rappresentanti del Comitato nazionale di ICOM, così da assicurare che le regole fondative siano espressione autentica della comunità scientifica e professionale di riferimento.

I profili sin qui delineati appaiono in larga misura determinati dalla stessa scelta di ricondurre i musei alla categoria degli istituti di alta cultura, opzione che comporta un inevitabile processo di entificazione, da realizzarsi attraverso uno o più interventi legislativi volti, da un lato, a distinguere tra le diverse tipologie di luoghi della cultura, e, dall'altro, a circoscrivere il riconoscimento alle sole strutture in grado di operare come istituzioni scientifiche. Diverso è il discorso relativo al funzionamento e all'organizzazione del museo pubblico una volta ricondotto alla nuova categoria: in questo ambito è possibile formulare soltanto ipotesi, tenuto conto che la Costituzione riconosce agli istituti di alta cultura una significativa autonomia normativa, tale da consentire lo

⁶⁰⁹ C. Mazzanti, op. cit., pag. 294-295

sviluppo di modelli organizzativi peculiari, adattati alle specificità delle singole istituzioni.

Quanto al rapporto con il Ministero della cultura, un utile termine di riferimento può essere rintracciato nell'esperienza già consolidata delle accademie di alta cultura. Nei confronti di questi enti (quali, ad esempio, l'Accademia dei Lincei, l'Accademia della Crusca, le Accademie di belle arti e di arte drammatica) il Ministero esercita, per il tramite del Dipartimento per le Attività culturali (e, in particolare, della Direzione generale Biblioteche e istituti culturali) un insieme articolato di competenze, che dovrebbero riproporsi in rapporto ai musei. Tra queste rientrano l'espressione di pareri in sede di riconoscimento della personalità giuridica, la partecipazione ai procedimenti di nomina degli organi direttivi e la cura dell'istruttoria relativa all'erogazione dei contributi, con le conseguenti verifiche amministrative e contabili⁶¹⁰.

È nell'assetto interno che si coglie con maggiore evidenza l'intreccio tra l'autonomia funzionale riconosciuta agli istituti di alta cultura e il loro radicamento nella comunità di riferimento. L'art. 33 Cost. non attribuisce a questi enti solamente il potere di dotarsi di un proprio ordinamento ma affida all'autonomia statutaria e regolamentare così riconosciuta la funzione di rendere l'istituto permeabile al contributo dei molteplici attori che lo circondano. Guardando all'esperienza universitaria, la dottrina ha messo in luce come l'esistenza di un ordinamento interno aperto al contributo degli interessati rappresenti una sede di confronto imprescindibile, capace di dare concreta

⁶¹⁰ D. M. 115 04/04/2025 recante "Ricognizione degli enti vigilati dal ministero della cultura e individuazione delle strutture del ministero titolari dell'esercizio delle relative funzioni di vigilanza"

attuazione alla libertà accademica e realizzare la partecipazione sociale⁶¹¹.

Trasposto nell'esperienza museale, questo principio apre la strada a modelli organizzativi capaci di superare una concezione verticistica della programmazione culturale, valorizzando invece forme di collegialità e di corresponsabilità nelle scelte. In tale prospettiva, il museo non si configura più come luogo di fruizione passiva, in cui il visitatore è spettatore distante di una collezione, ma come spazio di relazione, nel quale il pubblico è direttamente chiamato a discutere le forme di valorizzazione del patrimonio di cui si sente erede.

Tutto ciò induce a ritenere che, una volta riconosciuto come istituto di alta cultura, il museo pubblico debba fondare la propria organizzazione su una rinnovata centralità della dimensione collegiale. La scelta di valorizzare il collegio non risponde soltanto a un'esigenza di efficienza organizzativa, ma riflette la stessa logica sottesa al riconoscimento dell'autonomia: quella di sottrarre la definizione degli interessi pubblici a una scelta autoritativa e verticale, per radicarla invece in un processo di confronto tra prospettive differenti. Il collegio, in questo senso, si configura come uno strumento di composizione degli interessi e di mediazione tra esigenze che, pur potendo talvolta divergere, trovano un punto di equilibrio nell'individuazione condivisa delle modalità più adeguate di cura dell'interesse pubblico.

La funzione di autoregolazione del collegio trae origine da una condizione iniziale di eterogeneità delle posizioni espresse al suo interno, la quale può assumere forme diverse: talvolta essa si manifesta

⁶¹¹ G.M. Lombardi, *Autonomia universitaria e riserva di legge*, in Studi Sassaresi, 1968, pagg. 839-840

nel confronto fra portatori di interessi rilevanti e potenzialmente confliggenti; più spesso, nell'esperienza museale, emerge invece dal disallineamento tra competenze, sensibilità e retroterra culturali dei partecipanti, da cui scaturiscono diverse letture dei fatti e valutazioni delle modalità di intervento amministrativo. In questo quadro, il collegio pone tutti i suoi componenti in una condizione di uguale incidenza sulla decisione finale, favorendo così un passaggio cruciale: dall'aspirazione a vedere integralmente soddisfatto il proprio punto di vista, all'assunzione di una responsabilità condivisa nella ricerca di soluzioni che, pur non coincidendo con la posizione di ciascuno, vi si avvicinino quanto più possibile.

Questa relativizzazione delle pretese iniziali è resa possibile, unicamente, da una condizione di parità tra i componenti del collegio, che a sua volta si fonda su un presupposto apparentemente opposto: la selezione, operata dall'ente nell'esercizio della propria autonomia statutaria e regolamentare, degli interessi, delle competenze e delle componenti sociali ritenuti rilevanti per la decisione amministrativa e quindi ammessi alla partecipazione in sede collegiale.

Ne risulta un modello circolare: l'amministrazione per collegi presuppone e, al contempo, rafforza l'autonomia organizzativa dell'istituto, nella misura in cui quest'ultimo è chiamato a determinare non solo i limiti esterni della partecipazione, ma anche a collocare ciascuna istanza nello spazio più adeguato, predisponendo collegi relativamente omogenei per oggetto e composizione⁶¹². In questa direzione, alcune esperienze possono offrire spunti utili: si pensi, ad

⁶¹² Sulla collegialità dell'organizzazione amministrativa si veda, M. Cammelli, *L'amministrazione per collegi : organizzazione amministrativa e interessi pubblici*, Il Mulino, 1980 (in particolare pagg. 59-67 e 123-135)

esempio, alla struttura delle fondazioni di partecipazione istituite per la gestione di musei, caratterizzate da assetti ricorrenti. Accanto alle figure necessarie (il presidente e i revisori) si rinvencono di norma un organo di indirizzo, composto dai fondatori e dai partecipanti istituzionali, e un organo di gestione con funzioni manageriali, a cui si affiancano un organismo di vigilanza con compiti di garanzia e controllo e un comitato scientifico.

Una simile architettura consente di valorizzare in maniera differenziata il contributo dei molteplici attori coinvolti in un'iniziativa museale. Le amministrazioni pubbliche, interessate, a vario titolo, alla valorizzazione del patrimonio culturale, possono orientare e sorvegliare l'attività dell'ente attraverso la loro presenza negli organi di indirizzo e vigilanza. Al tempo stesso il coinvolgimento in queste sedi di altri attori, provenienti dal mondo della società civile, aiuta a bilanciare il rischio di assoggettamento del museo all'indirizzo politico. I soggetti imprenditoriali, in qualità di finanziatori, partecipano alle decisioni nell'ambito dell'organo di gestione, che sembra il più adeguato a recepire contributi radicati in una prospettiva economica e manageriale. Gli enti del terzo settore sono coinvolti nell'organizzazione del museo se offrono a questo una cooperazione stabile e fattiva, trovando nel consiglio di indirizzo una sede istituzionalizzata di partecipazione. Infine, accademici e studiosi trovano espressione privilegiata nel comitato scientifico, luogo di confronto metodologico e di elaborazione culturale.

Diversa è, invece, la posizione dei soggetti riconducibili alla categoria più ampia del "pubblico": privati cittadini, associazioni informali, comitati spontanei e, più in generale, tutte quelle istanze che esprimono

esigenze culturali diffuse. Per tali soggetti non appare né possibile né necessario un inserimento stabile nelle strutture di governo dell'ente, ma risultano invece utili forme di coinvolgimento flessibili e aperte, capaci di valorizzarne la capacità di stimolo e di innovazione. Essi possono dunque essere chiamati a partecipare in occasione di specifiche iniziative di interesse collettivo, mediante consultazioni, tavoli tematici o procedure partecipative che ne raccolgano le proposte, traducendole in contributi utili alla programmazione museale⁶¹³.

Ovviamente, le indicazioni che si possono trarre dall'esperienza delle fondazioni di partecipazione non esauriscono le possibili soluzioni organizzative. Resta infatti impregiudicata la possibilità che il museo, una volta riconosciuto come istituto di alta cultura e dotato di autonomia statutaria, regolamentare e organizzativa, scelga di modellare in maniera diversa la propria architettura interna, calibrandola sulle specifiche esigenze del caso concreto. Ciò che rileva, piuttosto, è il valore paradigmatico del modello delineato, il quale (pur suscettibile di revisioni, adattamenti e integrazioni) sembra indicare una traiettoria di sviluppo significativa per l'ordinamento dei musei.

Come abbiamo visto, le riforme avviate nel 2014 avevano avuto come obiettivo prioritario quello di assicurare una corrispondenza non più rinviabile tra assetti organizzativi e funzionali, distinguendo con chiarezza i diversi compiti dell'amministrazione del patrimonio culturale e assegnando ciascuna funzione a una struttura organizzata in modo coerente alla propria missione, separando in tal modo il museo dall'apparato più generale della tutela. La riflessione oggi in atto,

⁶¹³ Sulle forme di partecipazione all'interno del museo pubblico, a livello locale, si veda, D. Gambetta, *Principio di sussidiarietà e valorizzazione "condivisa"*, cit., pagg. 42-43

alimentata anche da sperimentazioni sviluppate a livello locale⁶¹⁴, sembra aggiungere un ulteriore termine al rapporto fra organizzazione e funzione: quello della partecipazione. In questa prospettiva, il museo appare chiamato non soltanto a operare come ufficio tecnico del Ministero ed esercitare competenze specialistiche, ma anche a integrare stabilmente il contributo dei soggetti interessati all'interno degli apparati decisionali.

Il ruolo attivo che la collettività assume all'interno del museo richiama una delle caratteristiche essenziali della formula organizzativa qui delineata: l'autonomia funzionale. Essa si distingue, infatti, per il fatto di essere attribuita non semplicemente a un ente pubblico, ma alla comunità settoriale che nell'ente trova espressione. Di conseguenza, mentre l'istituzione dell'autonomia può avvenire soltanto per legge, il suo concreto esercizio dipende dal grado di impegno e di coinvolgimento dei soggetti che afferiscono a vario titolo all'amministrazione. È in questo senso che le autonomie funzionali (basti pensare all'università, alla scuola o alle camere di commercio) si caratterizzano come istituzioni capaci di rappresentare interessi specifici di una comunità settoriale, distinguendosi in tal modo sia dagli enti politici, sia dagli altri enti pubblici.

Nel caso dei musei, la collettività di riferimento può essere ricondotta a quella che la Convenzione di Faro definisce "comunità di patrimonio": l'insieme delle persone che attribuiscono valore a specifici aspetti del patrimonio culturale e che, nell'ambito di un'azione pubblica quale la gestione museale, si impegnano a sostenerli e a trasmetterli alle

⁶¹⁴ Su cui si veda A. Mussatti, *La Convenzione di Faro e le espressioni di cultura immateriale in Italia il caso dell'ecomuseo*, in *Nuove Autonomie*, 3/2022

generazioni future⁶¹⁵. Rispetto alla formulazione apparentemente astratta della convenzione, il concetto acquista maggiore concretezza una volta calato nel contesto dei musei: in questo ambito, infatti, esso identifica la pluralità degli attori sociali e professionali che contribuiscono, in modi diversi, alla vita dell'istituzione e che, proprio in virtù di questo apporto, vedono riconosciuto, dalla stessa Convenzione, il diritto a partecipare ai processi decisionali in materia di indirizzo e gestione. Si riafferma così anche la centralità del museo pubblico e, più in generale, dell'amministrazione: la partecipazione "dal basso" non ne svuota la funzione decisoria, ma al contrario rafforza il suo significato di mediazione e garanzia di equilibrio tra le differenti istanze culturali e sociali.

In questa prospettiva, infine, la nozione di comunità di patrimonio arricchisce la riflessione iniziale sul significato del diritto alla cultura, che non si esaurisce nel diritto di fruire dei beni culturali, ma si qualifica anche come diritto a prender parte, individualmente o collettivamente, alle pratiche che ne rendono possibile la valorizzazione.

⁶¹⁵ L'art. 2 lett. b, della Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sul valore dell'eredità culturale per la società, nella traduzione non ufficiale fornita dal Ministero, definisce la «comunità di eredità» come «insieme di persone che attribuisce valore ad aspetti specifici dell'eredità culturale, e che desidera, nel quadro di un'azione pubblica, sostenerli e trasmetterli alle generazioni future». In questo caso è parso opportuno tradurre l'originale inglese "*heritage community*" come comunità di patrimonio (e non appunto di eredità culturale) al fine di circoscrivere il significato del termine e ancorarlo alla dimensione materiale dei beni museali (cioè del patrimonio culturale riconosciuto dal diritto interno). Sulla non intercambiabilità dei termini *cultural heritage* e patrimonio culturale si veda G. Severini, P. Carpentieri, *La ratifica della Convenzione di Faro «sul valore del patrimonio culturale per la società»: politically correct vs. tutela dei beni culturali?*, in *Federalismi*, 8/2021, in particolare pagg. 249 ss.

BIBLIOGRAFIA

AA. VV., *Per la salvezza dei beni culturali in Italia : atti e documenti della Commissione d'indagine per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, artistico e del paesaggio*, Casa Editrice Colombo, 1967

AA. VV., *Le Mura e gli archi: valorizzazione del patrimonio storico-artistico e nuovo modello di sviluppo, atti del convegno di Firenze (6-7 dicembre 1985)*, Editori riuniti, 1986

AA. VV., *Scritti in onore di M.S. Giannini*, Giuffré, 1988

AA. VV., *Libertà costituzionali e limiti amministrativi, Trattato di diritto amministrativo diretto da Giuseppe Santaniello*, vol. XII, 1990

AA. VV., *I beni e le attività culturali, Trattato di diritto amministrativo diretto da Giuseppe Santaniello*, vol. XXXII, 2002

AA.VV., *Diritti, nuove tecnologie, trasformazioni sociali, Scritti in memoria di Paolo Barile*, Cedam, 2003

AA. VV., *Annuario AIPDA 2003, Titolarità pubblica e regolazione dei beni. La dirigenza nel pubblico impiego*, Giuffrè, 2004

AA. VV., *Diritto amministrativo*, Monduzzi, 2005

AA. VV., *Il codice dei beni culturali e del paesaggio tra teoria e prassi*, (a cura di) V. Piergigli, A. L. Maccari, Giuffré, 2006

AA. VV., *Fondazioni e attività amministrativa*, Giappichelli, 2006

AA. VV. *I beni culturali nel diritto. Problemi e prospettive*, Edizioni Scientifiche Italiane, 2010

AA. VV. *Patrimonio culturale e creazione di valore. Verso nuovi percorsi*, Cedam, 2012

AA. VV., *Patrimonio culturale. Profili giuridici e tecniche di tutela*, Roma TrE-Press, 2017

AA. VV., *Diritto del patrimonio culturale*, Il Mulino, 2020

AA. VV., *Verwaltungsrecht*, vol. II, Beck, 2023

AICARDI N., *L'ordinamento amministrativo dei beni culturali. La sussidiarietà nella tutela e nella valorizzazione*, Giappichelli, 2002

AICARDI N., *Recenti sviluppi sulla distinzione tra "tutela" e "valorizzazione" dei beni culturali e sul ruolo del ministero per i Beni e le Attività culturali in materia di valorizzazione del patrimonio culturale di appartenenza statale*, Aedon, 1/2003

AINIS M., *Cultura e politica*, Cedam, 1991

AINIS M., *Il decentramento possibile*, in Aedon, 1/1998

AINIS M., *Lo statuto giuridico dei musei*, in Riv. trim. dir. pubbl., 1998

ALIBRANDI T., *Beni culturali e ambientali*, in Enc. giur.,

ALIBRANDI T., P.G. Ferri, *I beni culturali e ambientali*, Giuffré, 1995

AMOROSINO S., *Il nuovo ordinamento dei musei statali*, in Urb. e appalti, 2015

AMOROSINO S., *La regolazione dei trasferimenti e prestiti dei beni artistici*, in Urbanistica e appalti, 1/2017

ANTONIAZZI S., *Contratti pubblici e beni culturali: specialità della disciplina e obiettivi di tutela, di conservazione e valorizzazione*, GiustAmm.it, 7/2019

ANTONIAZZI S., *Musei pubblici: modelli giuridici di gestione*, Editoriale Scientifica, 2023

ANTONIAZZI S., *Beni culturali e partenariato pubblico-privato atipico nel Codice dei contratti pubblici*, in Federalismi, 8/2024

ARE M., *Beni immateriali (diritto privato)*, in Enc. dir

AVANZINI G., *La circolazione intracomunitaria dei beni culturali privati, tra tutela del patrimonio artistico nazionale e identità culturale europea*, in Riv. trim. dir. pubbl. Comunitario 3-4/2018

AZZARITI G., *La nuova Costituzione e le leggi anteriori*, in Id., *Problemi attuali di diritto costituzionale*, Giuffré, 1951

BAIA CURIONI S., FORTI L., *Note sull'esperienza delle concessioni per la gestione del patrimonio culturale in Italia*, in Aedon, 3/2009

BAIA CURIONI S., *Rompere lo specchio di Narciso. I diritti di immagine relativi al patrimonio culturale come occasione di imprenditorialità, autonomia e decentramento*, Aedon 2/2023

BAIA CURIONI S., *I riflessi fondamentali di una riforma irreversibile*, in Il giornale delle fondazioni, 25/08/2017

BAISI I., *Impresa ed economia circolare: una rilettura della contrattazione ecologicamente orientata alla luce del nuovo Codice dei contratti pubblici*, in Amministrativ@mente, 3/2024

BALDASSARRE A., *Diritti sociali*, in Enc. Giur.

BARBATI C., *L'attività di valorizzazione (art. 111)*, in Aedon, 1/2004

BARBATI C., *L'amministrazione periferica del Mibac, nella riforma del 2009*, in Aedon, 3/2009

BARBATI C., *L'impresa museale: la prospettiva giuridica*, in Aedon, 1/ 2010

BARBATI C., *Patrimonio culturale, ricerca e formazione superiore: rapporti da costruire*, in Aedon, 3/2019

BARILE P. *La Costituzione come norma giuridica*, Barbera, 1951

BARTOLINI A., *Beni culturali (diritto amministrativo)*, in Enc. dir.,

BARTOLINI A., *L'immaterialità dei beni culturali*, in Aedon, 1/2014

BARTOLINI A., *Quale tutela per il diritto all'immagine dei beni culturali?*, Aedon 2/2023;

BENVENUTI F., *Funzione amministrativa, procedimento e processo*, Riv. trim. dir. pubbl., 1952

BERTI G., *La Pubblica amministrazione come organizzazione*, Cedam, 1968

BEZZI D. SANVITI G., *Accordi di collaborazione e contratti di sponsorizzazione*, Giuffrè, 1998

BIASUTTI G., *Il servizio culturale*, Giappichelli, 2022

BIASUTTI G., *Il distretto culturale: l'inveramento delle garanzie obbiettive attraverso la codeterminazione dell'interesse collettivo*, in *Ambientediritto*, 3/2022

BIASUTTI G., *Il partenariato pubblico privato contrattuale: una teoria sul distretto culturale evoluto*, in *Le Regioni*, 6/2021

BIASUTTI G., *Brevi note intorno alla nozione di servizio pubblico culturale. Nomina sunt consequentia rerum?*, Aedon, 3/2021

BIFULCO R., *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità generazionale*, Franco Angeli, 2008

BILANCIA P. (a cura di), *La valorizzazione dei beni culturali*, Franco Angeli, 2006

BOBBIO L., *Due scenari per il decentramento dei musei*, in Aedon, 1/1998

BOBBIO N., *Politica e cultura*, ora Einaudi, 1955

BODO C., *L'intervento privato nel settore dell'arte e della cultura in Italia*, in G. Clemente di San Luca (a cura di), *Tutela, promozione e libertà dell'arte in Italia e negli Stati Uniti, Atti del Seminario internazionale (Napoli, 20-21 gennaio 1989)*, Giuffrè, 1990

BONFANTI V., *Il partenariato pubblico privato alla luce del nuovo codice dei contratti pubblici*, in *Amministrazione in Cammino*, 2016

BORSI U., *Musei*, in *Il Digesto italiano*, 1915

BOSCOLO E., *Beni pubblici, beni privati e beni comuni*, Riv. giur. urb., 2/2013

BOSCOLO E., *Beni pubblici e beni comuni: appunti per una sistemazione teorica*, in *Scritti in onore di Eugenio Picozza*, vol. I, Editoriale Scientifica, 2019

BOTTAI G., *La politica delle arti: scritti 1918-1943*, Editalia, 1992

BOTTAI G., *Direttive per la tutela dell'arte antica e moderna*, in *Istituzioni e politiche culturali in Italia negli anni Trenta*, (a cura di) V. Cazzato, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 2001

Brigante V., *Soggettività pubblica a geometria variabile e autonomie funzionali: gli Istituti di Alta Formazione Artistica, Musicale e Coreutica (AFAM)*, in *Nuove Autonomie*, 1/2017

BROCA M., *La disciplina d'uso dei beni culturali*, Aedon, 1/2006

BRUTI LIBERATI E., *Il ministero fuori dal ministero (art. 10 del d.lg. 368/1998)*, in *Aedon*, 1/1999

CAMMELLI M., *L'amministrazione per collegi : organizzazione amministrativa e interessi pubblici*, Il Mulino, 1980

CAMMELLI M., *Il decentramento difficile*, in *Aedon*, 1/1998

CAMMELLI M., *Il nuovo ministero: questioni risolte e problemi aperti*, in *Aedon*, 1/1999

CAMMELLI M., *Decentramento e "outsourcing" nel settore della cultura: il doppio impasse*, in *Dir. pubb.*, 1/2002

CAMMELLI M., *La riorganizzazione del ministero per i Beni e le Attività culturali (d.lg. 8 gennaio. 2004, n. 3)*, in *Aedon*, 3/2003

CAMMELLI M. (a cura di), *Il codice dei beni culturali e del paesaggio*, Il Mulino, 2004

CAMMELLI M., *Ossimori istituzionali: l'instabile immobilità della organizzazione ministeriale*, Aedon, 3/2006

CAMMELLI M., *“Nodi” e sistema dei beni culturali: soluzioni in cerca di autore*, in Aedon, 1/2007

CAMMELLI M., *Pubblico e privato nei beni culturali: condizioni di partenza e punti di arrivo*, in Aedon, 2/2007

CAMMELLI M., *Problemi, soluzioni, riforme*, Aedon, 2/2016

CAMMELLI M., *Qualche appunto in tema di imprese culturali*, in Aedon, 1/2017

CAMMELLI M., *L'ordinamento dei beni culturali tra continuità e innovazione*, Aedon, 3/2017

CAMMELLI M., *Direttori dei musei: grandi riforme, piccole virtù e un passato che non passa*, in Aedon, 1/2018

CAMMELLI M., *Adunanza plenaria CdS 5/2023: chiusura del cerchio o apertura possibile?*, in Aedon, 1/2023

CAMOROSINO C., *Il completamento della riforma organizzativa del Mibact: i nuovi istituti autonomi e il rafforzamento dei poli museali*, in Aedon, 1/2016

CALCAGNILE M., *Durata delle concessioni di servizi pubblici e regime della gestione*, in Dir. Amm., 3/2020

CANTUCCI M., *La tutela giuridica delle cose di interesse artistico o storico*, Cedam, 1953

CANTUCCI M., *Le cose d'interesse artistico e storico nella giurisprudenza e nella dottrina*, Jovene, 1968

CAPORALE F., *La valorizzazione dei beni culturali*, Editoriale Scientifica, 2024

CAPUTI JAMBRENGHI V., *Beni pubblici*, in Enc. giur.

- CAPUTI JAMBRENGHI V., *Beni pubblici (uso dei)*, in Digesto Disc. Pubblic.
- CAPUTI JAMBRENGHI V., *Proprietà privata (disciplina amministrativa)*, in Dig. Disc. Pubbl., 1997
- CAPUTI JAMBRENGHI V., *Destinazione e regole dell'uso dei beni culturali pubblici e privati*, in *Scritti giuridici in onore di Sebastiano Cassarino* ,vol. I, Cedam, 2001
- CARCIONE M., *Dal riconoscimento dei diritti culturali nell'ordinamento italiano alla fruizione del patrimonio culturale come diritto fondamentale*, Aedon, 2/2013
- CARPENTIERI P., *Tutela e valorizzazione dei beni culturali*, in *Urbanistica e appalti*, 2003
- CARPENTIERI P., *La tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della Nazione nell'art. 9 della Costituzione*, in *Rivista Scientifica Superiore dell'Economia e delle Finanze*, 4/2005
- CARTA M., *I distretti culturali*, in *Analisi giuridica dell'economia*, 1/2017
- CARTEI G. F., *Servizio universale*, in *Enc. dir., Annali III*, 2010
- CARTEI G. F., *Il rischio operativo e i suoi confini*, in *Diritto dell'economia*, 2/2024
- CARUSO E., *I contratti pubblici tra obiettivi di sostenibilità e finalità concorrenziali: alla ricerca di nuovi equilibri*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, 1/2022
- CASINI L., *Valorizzazione e fruizione dei beni culturali*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2004
- CASINI L. (a cura di), *La globalizzazione dei beni culturali*, Il Mulino, 2011
- CASINI L., *Il "nuovo" statuto giuridico dei musei italiani*, in *Aedon*, 1/2014
- CASINI L., "Todo es peregrino y raro...": Massimo Severo Giannini e i beni culturali, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 3/2015

CASINI L., *La riforma del Mibact tra mito e realtà*, in Aedon, 3/2016

CASINI L., *Ereditare il futuro, Dilemmi sul patrimonio culturale*, Il Mulino, 2016

CASINI L., *Una «Revolution in Government»? La riforma amministrativa del patrimonio culturale*, in Riv. trim. dir. pubbl., 2/2018

CASINI L., *La riorganizzazione del Mibact: dal "lego" istituzionale alla manutenzione amministrativa*, in Aedon, 3/2019

CASINI L., *Patrimonio culturale e diritti di fruizione*, in Riv. trim. dir. pubbl., 3/2022

CASINI L., *Cultura e pubbliche amministrazioni nel "decreto giustizia": tra riorganizzazioni e spoils system*, in Aedon, 2/2023

CASINI L., *Le metamorfosi del ministero della Cultura e le incongruenze dell'organizzazione amministrativa*, in Aedon 1/2024

CASO R., *Il David, l'Uomo vitruviano e il diritto all'immagine del bene culturale: verso un'evaporazione del pubblico dominio? (Nota a Trib. Firenze 20 aprile 2023 e Trib. Venezia, ord. 17 novembre 2022)*, in Foro it., 1/2023

CASSESE S., MURRA A., *Artt. 33-34*, in Commentario alla Costituzione, a cura di G. Branca, Zanichelli, 1975

CASSESE S., *I beni culturali da Bottai a Spadolini*, in Rassegna degli archivi di Stato, 1-3/1975, ora in Id., *L'amministrazione dello Stato. Saggi*, Giuffrè, 1976

CASSESE S., *Un programmatore degli anni Trenta, Giuseppe Bottai*, in Id. *La formazione dello Stato amministrativo*, Giuffrè, 1976

CASSESE S., *Le basi del diritto amministrativo*, Garzanti, 1996

CASSESE S., *I beni culturali: dalla tutela alla valorizzazione*, in Giornale di diritto amministrativo, 7/1998

CASSESE S., *Le reti come figura organizzativa della collaborazione*, in Id., *Lo spazio giuridico globale*, Laterza, 2003

CASTALDO C., *La fruizione come elemento di definizione del regime giuridico del bene culturale*, in *Dir. amm.*, 4/2022

CASTALDO C., *Libertà individuali e open data*, Giappichelli, 2024,

CATALDO L. (a cura di), *Musei e patrimonio in rete*, Hoepli, 2014

CAVAGGION G., *Diritti culturali e modello costituzionale di integrazione*, Giappichelli, 2019

CAVALIERE S., *I livelli essenziali delle prestazioni e i nuovi “diritti culturali”*, in *Rivista AIC*, 3/2017

CAVALIERE S., *La gestione dei beni culturali tra livelli essenziali delle prestazioni e principio di sussidiarietà*, Cacucci, 2018

CAVALIERE S., *La valorizzazione/gestione del patrimonio culturale in funzione dello sviluppo economico: l'esperienza degli strumenti collaborativi*, in *Amministrazione in cammino*, 2020

CAVALLARO A. M., *La cultura nel pnrr e la cultura del PNRR: alcune considerazioni*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, 1/2023

CAVALLO PERIN R., *Il diritto al bene culturale come libertà individuale e interesse della nazione*, in *Dir. Amm.*, 2016

CECCHETTI M., *Art. 9*, in *Commentario alla Costituzione*, vol. I , (a cura di) R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, Giappichelli, 2006

CECCHI R., *Abecedario. Come proteggere e valorizzare il patrimonio culturale italiano*, Skira, 2015

CERRI A. Cerri, *Opera d'arte e buon costume*, in *Giur. cost.*, 1976

CERRI A., *Arte e scienza (libertà di)*, in *Enc. Giur*

CERRINA FERONI G., *Profili giuridici della gestione dei musei nelle esperienze del Regno Unito, Francia, Germania e Spagna*, Giust Amm., 14 dicembre 2009

CERRINA FERONI G., TORRICELLI S. (a cura di), *Il regime giuridico dei musei: profili comparati*, Il Mulino, 2021

CERULLI IRELLI V., *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, Cedam, 1983

CERULLI IRELLI V., *Diritto pubblico della proprietà e dei beni*, Giappichelli, 2022

CHIEPPA R., *Il nuovo regime delle erogazioni liberali e delle sponsorizzazioni: il settore dei beni culturali e l'intervento delle fondazioni*, in Aedon, 2/2013

CINTOLI F., *Le reti come beni pubblici e la gestione dei servizi*, in Dir. amm., 2/2007

CLARICH M., FONDERICO G. (a cura di), *Dizionario di diritto amministrativo*, Il Sole 24 Ore, 2007

CLARICH M., RAMAJOLI, *Diritto amministrativo e clausole generali: un dialogo*, ETS, 2021

CLEMENTE DI SAN LUCA G., *Libertà dell'arte e potere amministrativo. L'interpretazione costituzionale*, Jovene, 1999

CLEMENTE DI SAN LUCA G., SAVOIA R., *Manuale di diritto dei beni culturali*, Jovene, 2008

COFRANCESCO G., *I beni culturali, profili di diritto comparato ed internazionale*, Ist. Poligrafico dello Stato, 1999

COMPORTI M., *La rinegoziazione dei contratti pubblici: una via per il ripensamento di antichi paradigmi*, in Diritto dell'economia, 1/2024

CORSO G., *La fruizione dei beni: il biglietto d'ingresso (art. 100 d.lg. 490/1999)*, in Aedon, 1/2000

CORSO G., *Manuale di diritto amministrativo*, Giappichelli, 2023

CRISAFULLI V., *Sull'efficacia normativa delle disposizioni di principio della Costituzione*, in Id., *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Giuffrè, 1952

CRISAFULLI V., *La scuola nella Costituzione italiana*, in Riv. trim. dir. pubbl., 1956, pagg. 54-56

CROCE M., *La digitalizzazione delle collezioni museali. Stato dell'arte e prospettive*, in Aedon, 2/2023

CROSETTI A., VAIANO D., *Beni culturali e paesaggistici*, Giappichelli, 2018

D'AIOLA A., *Generazioni future (diritto costituzionale)*, in Enc. dir.

D'ALBERTI M., *Le concessioni amministrative: aspetti della contrattualità delle pubbliche amministrazioni*, Jovene, 1981

D'ALESSANDRO A., *La Convenzione di Faro e il nuovo Action Plan del Consiglio d'Europa per la promozione di processi partecipativi. I casi di Marsiglia e Venezia*, in L. Zagato, M. Vecco (a cura di) *Citizens of Europe. Culture e diritti*, Ca' Foscari, 2017

D'ALTERIO E., *Come le attività della Corte dei conti incidono sulle pubbliche amministrazioni*, in Riv. trim. dir. pubbl., 1/2019

DEGRASSI L., *La razionalizzazione dello Stato sociale nell'ordinamento dei servizi alla persona e alla comunità*, Giuffrè, 2004

DE MARTINO, *Beni in generale. Proprietà*, in F. De Martino, R. Resta, G. Pugliese, *Della proprietà (art. 810-956)*, Il Mulino, 1976

DEPIETRI A., *Il "Green Public Procurement" tra riforme, mercato ed effettività*, in Munus, 3/2023

DI CAPUA V., *La Convenzione di Faro. Verso la valorizzazione del patrimonio culturale come bene comune?*, Aedon, 3/2021

DIPACE R., *I contratti alternativi all'appalto per la realizzazione di opere pubbliche*, in Giustamm, 10/2008

DI SALVATORE E., *L'evoluzione dei fini e dei compiti dello Stato e il dovere di protezione dei diritti fondamentali*, in Rivista del Gruppo di Pisa, 2024

D'ISANTO M., *Il partenariato speciale pubblico-privato nel nuovo codice dei contratti pubblici*, in Aedon, 2/2023

DONATI D., *Cultura popolare e ordinamento giuridico*, in E. Chiti, G. Gardini. A. Sandulli (a cura di), *Unità e pluralismo culturale*, Vol. VI, in AA. VV., *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana. Studi*, a cura di L. Ferrara e D. Sorace, Firenze University Press, 2017

DONATI D., *La digitalizzazione del patrimonio culturale. Caratteri strutturali e valore dei beni, tra disciplina amministrativa e tutela opere d'ingegno*, in PA Persona e Amministrazione, 2/2019

DUGATO M., *Fruizione e valorizzazione dei beni culturali come servizio pubblico e servizio privato di utilità pubblica*, Aedon, 2/2007

DUGATO M., *Strumenti giuridici per la valorizzazione dei beni culturali immateriali*, in Aedon, 1/2014

EMILIANI A., *Musei e museologia* in AA. VV., *Storia d'Italia. I documenti. Istituzioni e società civile*, vol. XVIII, Einaudi, 1973

EMILIANI A., *Dal museo al territorio*, Alfa, 1974

EMILIANI A., *Raccolte e musei italiani dall'umanesimo all'unità nazionale*, in *Capire L'Italia. I musei*, Touring club italiano, 1980

EMILIANI A., *Leggi bandi e provvedimenti per la tutela dei beni artistici e culturali negli antichi stati italiani, 1571-1860*, Polistampa, 2015

FAMIGLIETTI G., *Diritti culturali e diritto della cultura*, Giappichelli, 2010

- FANTI V., *Verso un turismo ecosostenibile e una digitalizzazione del patrimonio culturale*, AA. VV., *Il PNRR alla prova del Sud*, Editoriale Scientifica, 2021
- FANTIN A., *La concessione in uso dei beni culturali nel Codice dei beni culturali e del paesaggio*, in *Aedon*, 2/2010
- FANTINI S., *Beni culturali e valorizzazione della componente immateriale*, *Aedon*, 1/2014
- FERRAJOLI L., *Per una teoria dei diritti fondamentali*, in *Dir. pubbl.*, 2010
- FERRARI M., *Proprietà e diritto ad essere inclusi*, *Riv. crit. dir. priv.*, 2016
- FERRERO E., *Concetti giuridici indeterminati e poteri discrezionali delle amministrazioni*, in *Dir. e proc. amm.*, 7/2014
- FERRI D., *La costituzione culturale dell'Unione europea*, Cedam, 2008
- FERRI P., ZAN L., *Pompei dieci anni dopo. Ascesa e declino dell'autonomia gestionale*, in *Aedon*, 1-2/2012
- FERRI P., *I beni culturali e ambientali nel diritto amministrativo*, in *Dig. disc. pubbl.*
- FERRI P. G., *Raccolta d'arte*, in *Enc. dir.*, XXXVIII, 1987
- FIDONE G., *Il ruolo dei privati nella valorizzazione dei beni culturali: dalle sponsorizzazioni alle forme di gestione*, *Aedon*, 1-2/2012
- FIORILLO M., *Fra Stato e mercato: spunti in tema di costituzione economica, costituzione culturale e cittadinanza*, in *Rivista AIC*, 2/2018
- FIORILLO M., AINIS M., *L'ordinamento della cultura: manuale di legislazione dei beni culturali*, Giuffrè, 2008
- FIORIO M. T., *Il museo nella storia. Dallo "studiolo" alla raccolta pubblica*, Mondadori, 2011

FOÀ S., *Beni culturali e turismo in una prospettiva integrata*, in *Il diritto dell'economia*, 2/1998

FOÀ S., *La gestione dei beni culturali*, Giappichelli, 2001

FOÀ S., *Forme di gestione (art. 115)*, in *Aedon*, 1/2004

FOIS S., *Principi costituzionali e libera manifestazione del pensiero*, Giuffrè, 1957

FORTE P., *Codice etico di ICOM e disciplina dei musei in Italia*, in *Aedon*, 2/2010

FORTE P., *I nuovi musei statali: un primo passo nella giusta direzione*, in *Aedon*, 1/2015

FORTE P., *Il bene culturale pubblico digitalizzato: prime note per uno studio giuridico*, in *PA Persona e Amministrazione*, 2/2019

FRANCHINI C., *I contratti della pubblica amministrazione tra diritto pubblico e diritto privato*, in C. Franchini (a cura di), *I contratti con la pubblica amministrazione*, Giappichelli, 2007

FRANCHI SCARSELLI G., *Sul disegno di gestire i servizi culturali tramite associazioni e fondazioni*, in *Aedon*, 3/2000

FRANCHI SCARSELLI G., *La gestione dei servizi culturali tramite fondazione*, in *Aedon*, 1/2002

GAMBARO A., *La proprietà. Beni, proprietà, comunione*, Giuffrè, 1990

GAMBETTA D., *Principio di sussidiarietà e valorizzazione "condivisa" del patrimonio culturale: quali coordinate giuridiche per un museo locale "partecipativo"?*, in *Ambietediritto*, 1/2022

GARDINI S., *La valorizzazione integrata dei beni culturali*, *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2/2016

GARZIA G., *Il procedimento di individuazione di beni privati di interesse storico e artistico*, in *Riv. giur. urbanistica*, 1994

GASPARRI W., *Il punto logico di partenza: modelli contrattuali, modelli autoritativi e identità disciplinare nella dogmatica dell'espropriazione per pubblica utilità*, Giuffrè, 2004

GAUDAMET Y., *Regolazione e servizi pubblici: l'esperienza continentale*, in G. Tesauro, M. D'Alberti (a cura di), *Regolazione e concorrenza*, Il Mulino, 2000

GEMMA G., *Diritti delle generazioni future: necessità e limiti di una loro tutela giuridica*, in *Dir. e soc.*, 3/2020

GHERPELLI G., *L'autonomia pilota: l'esperienza di Pompei*, in *Aedon*, 1/1999

GIANNINI M. S., *Autonomia (teoria generale e diritto pubblico)*, in *Enc. dir*

GIANNINI M. S., *Autonomia (saggio sui concetti di autonomia)*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1951

GIANNINI M. S., *Accertamenti amministrativi e decisioni amministrative*, in *Foro it.*, 4/1952

GIANNINI M. S., *I beni pubblici, dispense delle lezioni del corso di Diritto Amministrativo tenute nell'anno accademico 1962-63*, Bulzoni, Roma, 1963

GIANNINI M. S., *Le basi costituzionali della proprietà privata*, in *Pol. dir.*, 1971

GIANNINI M. S., *I beni culturali*, *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1976

GIANNINI M. S., *Sull'articolo 9 Cost. (la promozione culturale)*, in *Scritti in onore di Angelo Falzea*, vol. III, Giuffrè, 1991

GIANNINI M. S., *Diritto amministrativo*, vol. II, Giuffrè, 1993

GIGLIONI F., *Forme e strumenti dell'amministrazione condivisa*, in *L'amministrazione condivisa*, (a cura di) G. Arena, M. Bombardelli, Editoriale Scientifica, 2022

GILIBERTI B., *L'amministrazione condivisa: co-programmazione e co-progettazione nel Terzo settore tra autonoma iniziativa delle formazioni sociali e poteri delle pubbliche amministrazioni*, in PA Persona Amministrazione, 1/2024

GNES M., *Dirigenza pubblica e requisito della cittadinanza*, in Giornale di diritto amministrativo, 2/2018

GOGGIAMANI F., *La doverosità della pubblica amministrazione*, Giappichelli, 2005

GRECO N., *Accordi amministrativi tra provvedimento e contratto*, Giappichelli, 2003

GRECO N., *Stato di cultura e gestione dei beni culturali e ambientali*, Il Mulino, 1979

GRISOLIA M., *Pinacoteche e musei*, in Nuovo Digesto Italiano, 1939

GRISOLIA M., *La tutela delle cose d'arte*, Il Foro Italiano, Roma, 1952

GROSSI P., *I beni: itinerari fra "moderno" e "pos-moderno"*, in Riv. trim. dir. proc. civ., 4/2012

GUALDANI A., *I beni culturali immateriali: ancora senza ali?*, Aedon, 1/2014

GUALDANI A., *Programmazione e pianificazione dei servizi sociali: il ruolo dei soggetti del Terzo settore*, in Munus, 1/2019

GUALDANI A., *I beni culturali immateriali: una categoria in cerca di autonomia*, Aedon, 1/2019

HÄBERLE P., *Stato costituzionale*, in Enc. Giur., 2000

HÄBERLE P., *Potere costituyente (teoria generale)*, in Enc. Giur., 2000

HESSE K., *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Beck, 1999

IACOPINO A., *Modelli e strumenti per la valorizzazione dei beni culturali*, Editoriale Scientifica, 2017

IMMORDINO M., *Vincolo paesaggistico e regime dei beni*, Cedam, 1991

IPPOLITO M., *Il Patrimonio Digitale della Cultura: un'opportunità di fruizione dei beni culturali "senza barriere"*, in PA Persona e Amministrazione, 9/2021, n. 2

IRACE F. (a cura di) *Musei possibili. Storia, sfide, sperimentazioni*, Carocci, 2024

JALLA D., *Il museo contemporaneo. Introduzione al nuovo sistema museale italiano*, UTET, 2000

JALLA D., *L'etica delle regole. Quali standard per i musei italiani?*, in *Museo e cultura della qualità*, (a cura di) M. Negri, M. Sani, Il Mulino, 2001

JALLA D., *Regioni e musei*, in Salvati M., Sciolla L. (a cura di), *L'Italia e le sue regioni*, Treccani, 2015

KOTLER N., KOTLER P., *Marketing dei musei*, Einaudi, 2004

LAFARGE F., *La circolazione internazionale dei beni culturali, dopo le modifiche al Codice*, in Aedon, 1/2009

LEMME F., *Tra arte e diritto*, Giappichelli, 1993

LAMPIS A., *Il (nuovo) ruolo sociale dei musei. Il sistema nazionale dei musei*, in *Il giornale delle fondazioni*, 25/05/2018

LANDRIANI L., *Modelli di gestione per le aziende dei beni culturali. L'esperienza delle Soprintendenze "speciali"*, Franco Angeli, 2010

LIGRESTI A. M., *Sulla riproduzione (digitale) dei beni culturali. Il P.N.R.R. per il 'digital cultural heritage'*, in *Amministrazione in Cammino*, 23/11/2022

LIGUORI F., *I servizi culturali come servizi pubblici*, in *Federalismi*, 1/2018

LOMBARDI G. M., *Autonomia universitaria e riserva di legge*, in Studi Saresi, 1968

LUCARELLI A., *Alcune riflessioni in merito ai beni comuni tra sottocategoria giuridica e declinazione variabile*, in Nomos, 2/2017

LUCIANI M., *Diritti sociali e integrazione europea*, in Pol. Dir., 3/2000

LUCIANI M., *Generazioni future, distribuzione temporale della spesa pubblica e vincoli costituzionali*, in Dir. e soc., 2/2008

LUCIANI M., *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della Corte costituzionale*, in Rivista AIC, 3/2016

LUNARDELLI M., *Le Soprintendenze archeologia, belle arti e paesaggio*, in Riv. trim. dir. pubbl., 4/2022

LUTHER J., *Principi per il diritto dei musei pubblici in Italia*, Fondazione G. Agnelli, 1995

LUTHER J., *Le frontiere dei diritti culturali in Europa*, in *Diritti e Costituzione nell'Unione Europea*, (a cura di) G. Zagrebelsky, Laterza, 2004

MABELLINI S., *La “valorizzazione” come limite costituzionale alla dismissione dei beni culturali pubblici e come “funzione” della proprietà pubblica del patrimonio storico-artistico*, in Dir. soc., 2/2012

MABELLINI S., *La tutela dei beni culturali nel costituzionalismo multilivello*, Giappichelli, 2021

MAGLIARI A., *La collaborazione pubblico-privato nella programmazione degli interventi di valorizzazione dei beni culturali: criticità e prospettive*, in F. Albinetti (a cura di), *Il coinvolgimento degli enti privati nella valorizzazione e nella gestione dei beni culturali pubblici*, Editoriale Scientifica, 2022

MAGLIONE P. S., *L'“innovazione” nel nuovo regolamento di organizzazione del Mibact (d.p.c.m. n. 169/2019): spunti ricostruttivi sulla Digital Library*, in Aedon, 1/2021

MANACORDA D., *L'immagine del bene culturale pubblico tra lucro e decoro: una questione di libertà*, in Aedon, 1/2021,

MANCINI PALAMONI G., *Profili organizzativi e lingua italiana: gli istituti di cultura e le accademie*, in Aedon, 2/2020

MANFREDI G., *I beni culturali nel terzo codice dei contratti pubblici: continuità, discontinuità, delegificazione*, in Aedon, 2/2023

MANGANARO F., *Le amministrazioni pubbliche in forma privatistica*, in Dir. Amm., 2014, n. 1/2

MARCHI G., *I beni e le attività culturali nelle scelte del legislatore regionale*, in Aedon, 3/2000

MARCHI G., *Criteri e standard per la gestione dei musei*, in Aedon, 2/2001

MARENGHI G. M., *Se il vincolo conformativo diventa espropriazione*, in Dir. e proc. amm., 1/2018

MARI G., *Concessione di valorizzazione e finanza di progetto: il difficile equilibrio tra conservazione, valorizzazione culturale e valorizzazione economica*, Aedon, 2/2019

MARINI F. S., *Lo statuto costituzionale dei beni culturali*, Giuffrè, 2002

MARTINES T., *Diritto costituzionale*, Giuffrè, 2024

MARZANO M., *Gestire il cambiamento. La riforma dei musei statali e le implicazioni dell'autonomia*, Tab, 2022

MARZANO P., *Nuove dinamiche e antichi doveri nel sostegno e nella promozione della cultura: dalle radici della questione museale ai diritti delle generazioni future*, in Nomos, 2/2019

MATASSA M., *Tutela dei diritti sociali e 'interessi' delle nuove generazioni*, in PA Persona Amministrazione, 2/2023

MATTEI U., *Proprietà (nuove forme di)*, in Enc. dir.,

MAZZAMUTO M., *Contratti pubblici di diritto privato*, in *Diritto dell'economia*, 2/2022

MAZZANTI C., *Dalla memoria alla conoscenza. Forma e autonomia dei musei nell'ordinamento italiano*, Franco Angeli, 2024

MAZZIOTTI DI CELSO M., *Il diritto al lavoro*, Giuffrè, 1956

MAZZIOTTI DI CELSO M., *L'autonomia universitaria nella costituzione*, in Dir.soc., 1980

MERLONI F., *Autonomie e libertà nel sistema della ricerca scientifica*, Giuffrè, 1990

MERLONI F., *Organizzazione amministrativa e garanzie dell'imparzialità*, Dir. pubb., 1/2009

MERUSI F., *Art. 9*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di G. Branca, Zanichelli, 1975

MERUSI F., *I servizi pubblici negli anni '80*, in Quad. reg., 1985

MERUSI F., *Servizi pubblici instabili*, Il Mulino, 1990

MERUSI F., *Pubblico e privato e qualche dubbio di costituzionalità nello statuto dei beni culturali*, in Riv. trim. dir amm., 1/2007

MESSINEO D., OCCHILUPO R., *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, 3/2014

MICHIARA P., *La finanza di progetto nei beni culturali*, in Aedon, 1/2008

MODOLO M., *Il riuso delle immagini dei beni culturali pubblici (1962-2022): un percorso a ostacoli*, Digitalia, 2/2023

MODUGNO F., *I «nuovi diritti» nella giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, 1995

MOLASCHI V., *I rapporti di prestazione nei servizi sociali: livelli essenziali delle prestazioni e situazioni giuridiche soggettive*, Giappichelli, 2008

MOLITERNI A. (a cura di), *Patrimonio culturale e soggetti privati. Criticità e prospettive del rapporto pubblico-privato*, Editoriale Scientifica, 2019

MONTANARI T., *I «supermusei» nella Riforma Franceschini: una riforma incostituzionale?*, in *Il governo dei musei: tra Costituzione, funzione sociale e mercato*, (a cura di) L. Ferrara, A. Lucarelli, D. Savy, Editoriale Scientifica, 2017

MONTEDURO M., *L'organizzazione amministrativa*, in PA Persona Amministrazione, 1/2020

MONTEDURO M., *Doveri inderogabili dell'amministrazione e diritti inviolabili della persona: una proposta ricostruttiva*, in PA Persona Amministrazione, 2/2020

MONTELLA M., *Musei e beni culturali, verso un modello di governance*, Mondadori, 2003

MORBIDELLI G., *Il valore immateriale dei beni culturali*, in Aedon, 1/2014

MORBIDELLI G., CERRINA FERONI (a cura di), *I musei. Discipline, gestioni, prospettive*, Giappichelli, 2010

MORBIDELLI G., BARTOLINI A. (a cura di) *L'immateriale economico nei beni culturali*, Giappichelli, 2016

NACCI M., *L'innovazione dell'amministrazione dei beni culturali in Italia: caratteristiche e criticità*, in *Il capitale culturale*, 9/2014

NAPOLITANO C., *Il partenariato pubblico-privato nel diritto dei beni culturali*, in *Dirittifondamentali.it*, 2/2019

NAPOLITANO G., *Funzioni amministrative*, in *Dizionario di diritto pubblico diretto da Sabino Cassese*, vol. III, Giuffrè, 2006

NAPOLITANO G., *Regole e mercato nei servizi pubblici*, Il Mulino, 2005

NEGRI A., *La digitalizzazione del patrimonio culturale nel PNRR*, in M. Perini (a cura di), *La tutela dei diritti nell'era della riproduzione artistica digitale. Atti del Convegno tenutosi presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Siena il 19 aprile 2024*, Firenze University Press, 2025

NEGRI M., *La grande rivoluzione dei musei*, Marsilio, 2016

NIGRO M., *L'edilizia popolare come servizio pubblico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1957, ora in Id., *Scritti giuridici*, vol. I, Giuffrè, 1996

NIGRO M., *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Giuffrè, 1966

NIGRO M., *Lo Stato italiano e la ricerca scientifica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1972

NIVARRA L., *La funzione sociale delle proprietà: dalla strategia alla tattica*, *Riv. crit. dir. priv.*, 2014

ORSI BATTAGLINI A., *Libertà scientifica, libertà accademica e valori costituzionali*, in AA. VV., *Nuove dimensioni dei diritti di libertà (Scritti in onore di Paolo Barile)*, Cedam, 1990

PALMA G., *Il regime giuridico della proprietà pubblica*, UTET Università, 1999

PALMA G., CLEMENTE DI SAN LUCA G., *L'intervento dello Stato nel settore artistico: analisi della situazione italiana dal 1945 al 1982*, Giappichelli, 1986

PALLADIN L., *Diritto costituzionale*, Cedam, 1998

PANGALOZZI M. C., *L'istituzione museale: effetti e prospettive di una conquistata autonomia*, in Aedon, 1/2019

PANGALOZZI M. C., *La fruizione del patrimonio culturale nell'era digitale: quale evoluzione per il "museo immaginario"?*, Aedon, 2/2020

PAOLUCCI A., *Museo Italia. Diario di un soprintendente-ministro*, Ed. Sillabe, 1996

PASTORI G., *Feliciano Benvenuti e il diritto amministrativo del nuovo secolo*, in Jus, 2-3/2008

PASTORI G., *La riforma dell'amministrazione centrale del Mibact tra continuità e discontinuità*, in Aedon, 1/2015

PERFETTI L. R., *Contributo ad una teoria dei pubblici servizi*, Cedam, 2001

PERFETTI L. R., *I diritti sociali. Sui diritti fondamentali come esercizio della sovranità popolare nel rapporto con l'autorità*, in Dir. pubb., 1/2013

PERFETTI L. R., *Organizzazione amministrativa e sovranità popolare. L'organizzazione pubblica come problema teorico, dogmatico e politico*, in PA Persona Amministrazione, 1/2019

PERFETTI L. R., *Il bene pubblico ai tempi dell'assenza della cosa. Appunti per una possibile (contro)teoria dei beni pubblici*, in PA persona amministrazione, 2/2019

PERRUCCIO A., *L'utilizzazione economica dell'immagine dei beni culturali*, in Ambientediritto, 1/2023,

PETRAROIA P., *La valorizzazione come dimensione relazionale della tutela*, in *Il diritto dell'arte*. Vol. III *La protezione del patrimonio artistico*, (a cura di) G. Negri-Clemente, S. Stabile, Skira, 2015

PIOGGIA A., *Le concessioni e il pubblico servizio: una storia parallela*, in AA. VV. *Scritti in onore di Bruno Cavallo*, Giappichelli, 2021

PIOGGIA A., *Cura e pubblica amministrazione*, Il Mulino, 2024

PIPERATA G., *La nuova disciplina dei servizi aggiuntivi dei musei statali*, in *Aedon*, 2/2008

PIPERATA G., *Servizi per il pubblico e sponsorizzazioni dei beni culturali: gli artt. 117 e 120*, in *Aedon*, 3/2008

PIPERATA G., *Natura e funzione dei servizi aggiuntivi nei luoghi di cultura*, in *Aedon*, 1/2010

PIPERATA G., *Rigenerazione urbana e patrimonio culturale nell'esperienza amministrativa italiana di ripresa e resilienza*, *Aedon*, 1/2024

PIPERNO A., ZITI P., *La cultura nuovo pilastro dello sviluppo sostenibile*, in *Munus*, 3/2021

PIRRI VALENTINI A., *Il controllo giurisdizionale sull'esportazione di opere d'arte*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 2/2020

PIVA G., *Cose d'arte*, in *Enc. dir.*

PIZZORUSSO A., *Diritto della cultura e principi costituzionali*, in *Quad. cost.*, 2/2000

POGGI A. M., *L'autonomia scolastica come autonomia funzionale: promessa mancata o rivoluzione fallita?*, in *Federalismi*, 32/2022

POLICE A., *Spigolature sulla nozione di servizio pubblico locale*, in *Dir. amm.*, 1/2007

POLITI F., *Libertà costituzionali e diritti fondamentali. Casi e materiali. Un itinerario giurisprudenziale*, Giappichelli, 2021

PORENA D., “*Anche nell’interesse delle generazioni future*”. *Il problema dei rapporti intergenerazionali all’indomani della revisione dell’art. 9 della Costituzione*, in *Federalismi*, 1/06/2022

POTOTSCHNIG U., *Insegnamento (libertà di)*, in *Enc. dir*

POTOTSCHNIG U., *I pubblici servizi*, Cedam, 1964

PRATO L., *Valorizzazione e fruizione dei beni culturali: nuovi modelli organizzativi e ruolo del privato*, in *Aedon*, 1/2001

PREDIERI A., *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell’Assemblea Costituente*, Vol. II, *Le libertà civili e politiche*, Vallecchi, 1969

PUGLIATTI S., *Beni (teoria generale)*, in *Enc. dir.*

PUGLIATTI S., *Cosa (teoria generale)*, in *Enc. dir.*

RACCA G. M., *I servizi pubblici nell’ordinamento comunitario*, in *Dir. amm.*, 2/1994

RENNA M., *La regolazione amministrativa dei beni a destinazione pubblica*, Giuffrè, 2004

RENNA M., *Scelta e motivazione dell’uso o della dismissione delle società a partecipazione pubblica e relative procedure*, in G. Presti, M. Renna, *Le imprese a partecipazione pubblica*, Giuffrè, 2018

REPETTO G., *Il diritto alla cultura*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2016

RESCIGNO U., *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Dir. pubb.*, 1/2002

RESTA G., *L'immagine dei beni*, in *Diritti esclusivi e nuovi beni immateriali*, (a cura di) G. Resta, Giappichelli, 2011

RICOLFI M., *Le immagini del patrimonio culturale: illusioni perdute o nuove direzioni di marcia?*, *Dir. inform.*, 1/2024

RIMOLI F., *La libertà dell'arte nell'ordinamento italiano*, Cedam, 1992

RIMOLI F., *L'arte*, in S. Cassese (a cura di) *Trattato di Diritto Amministrativo*, vol. II, *Diritto Amministrativo Speciale*, Giuffrè, 2003

RIMOLI F., *La dimensione costituzionale del patrimonio culturale: spunti per una rilettura*, in *Riv. giur. edil.*, 2/2016

ROSSI G., *Diritto amministrativo*, vol. I, Giuffrè, 2005,

ROSSI G., *Principi di diritto amministrativo*, Giappichelli, 2015

ROSSI P., *I "nuovi" musei statali, tra prove di autonomia e valorizzazione economica*, in *Amministrazione in cammino*, 19 giugno 2017

SAITTA F., *Strutture e strumenti privatistici dell'azione amministrativa*, in *Dir. amm.*, 4/2016

SALVI C., *Il contenuto del diritto di proprietà*, Giuffrè, 1994

SANDULLI A. M., *Natura e funzione della notifica e della pubblicità delle cose private di interesse storico e artistico qualificato*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1954

SANDULLI A. M., *Beni pubblici*, in *Enc. Dir.*, 1959

SANDULLI A. M., *La tutela del paesaggio nella Costituzione*, in *Riv. giur. edil.*, 2/1967

SANDULLI M. A. (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Giuffrè, 2019

SANTANIELLO G., *Gallerie pinacoteche musei*, in *Enc. dir.*, XVIII, 1969

SANTORO PASSARELLI F., *I beni della cultura secondo la Costituzione*, in AA. VV., *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente*, Vol. II, Le libertà civili e politiche, Vallecchi, 1969

SCHNEEDE U. M., *Vom Staat in die Stiftung. Die Hamburger Erfahrungen*, in *Zukunft der Museen. Wege aus der Finanzkrise. Dokumentation zum Symposium vom 20.3.2003*, Stadt Köln, Köln, 2003,

SCHNEEDE U. M., ZIMMERMANN O., *Pro und Contra: Sollen öffentliche Museen in die Rechtsform der Stiftung überführt werden?*, in *Der Städtetag*, 3/2003

SCIASCIA M., *Delimitazione legislativa alla partecipazione pubblica in società di capitali*, in *Amministrativ@mente*, 2/2022

SCIOTTI R., *Fruizione del patrimonio culturale e diritto di sciopero*, in *Rivista degli infortuni e delle malattie professionali*, 3/2015

SCIULLO G., *Patrimonio culturale e PSPP secondo il Codice dei contratti*, in *Il capitale culturale*, Supplementi, 12/2022,

SCIULLO G., *Direzione generale "unica" e soprintendenze "uniche"*, in *Aedon*, 1/2016

SCIULLO G., *La riforma dell'amministrazione periferica*, in *Aedon*, 1/2015

SCIULLO G., *Il ruolo della produzione legislativa per la valorizzazione*, In *Il capitale culturale*, 1/2010

SCIULLO G., *Valorizzazione, gestione e fondazioni nel settore dei beni culturali: una svolta dopo il d.lg. 156/2006?*, *Aedon*, 2/2006

SCIULLO G., *I servizi culturali dello Stato (Commento a Corte costituzionale 20 gennaio 2004, n. 26)*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 4/2004

SCIULLO G., *Musei e codecisione delle regole*, in *Aedon*, 2/2001

SCIULLO G., *Beni culturali e principi della delega*, in *Aedon*, 1/1998

SCOCA F. G., *Diritto amministrativo*, Giappichelli, 2014

SERRA A., *Il regime dei beni culturali di proprietà pubblica*, in *Aedon*, 2/1999

SERRA A., *L'incidenza del regime dominicale dei beni culturali sulle modalità di gestione*, in *Aedon*, 3/2002

SEVERINI G., *I principi del codice dei beni culturali e del paesaggio (Commento al D. lgs. 22 gennaio 2004, n. 42)*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 10/2004

SEVERINI G., *Tutela del patrimonio culturale, discrezionalità tecnica e principio di proporzionalità*, in *Aedon*, 3/2016

SEVERINI G. CARPENTIERI P., *La ratifica della Convenzione di Faro «sul valore del patrimonio culturale per la società»: politically correct vs. tutela dei beni culturali?*, in *Federalismi*, 8/2021

SICOLI S., *La formazione dello Stato unitario e il problema della conservazione*, in *Verso una gestione dei beni culturali come servizio pubblico*, (a cura di) A. Rossari, R. Togni, Garzanti, 1978

SPAGNA MUSSO E., *Lo Stato di cultura nella costituzione italiana*, Morano, 1961,

SPAGNA MUSSO E., *Diritto costituzionale*, Cedam, 1990, pag. 269-277

SOLIMA L., *And now, what? Alcune lezioni apprese dall'esperienza dei primi anni di gestione autonoma dei musei statali*, Agenzia Cult, 9/12/2023

SORACE D., *Gli «interessi di servizio pubblico» tra obblighi e poteri dell'amministrazione*, in *Foro it.*, IV, 1988

SORACE D., *Servizi pubblici e servizi (economici) di pubblica utilità*, *Dir. pubb.*, 1999

SORACE D., *I servizi «pubblici» economici nell'ordinamento nazionale ed europeo alla fine del primo decennio del XXI secolo*, in *Dir. amm.*, 4/2010

SORACE D., TORRICELLI S., *Diritto delle amministrazioni pubbliche. Una introduzione*, Il Mulino, 2022

SPASIANO M., *La funzione amministrativa. Dal tentativo di frammentazione allo statuto unico dell'amministrazione*, in Dir. amm., 2014

SPERONI L., *La tutela dei beni culturali negli stati pre-unitari*, Giuffrè, 1988

STIPO M., *Accademie e istituti di alta cultura*, in Enc. giur.

TAMIOZZO R., *Effetti della natura dichiarativa del vincolo di interesse culturale sulla tutela dei beni immobili e, in particolare, delle zone archeologiche*, in Rass. avv. Stato, 1/1992

TAMIOZZO R. (a cura di) *Il Codice dei Beni culturali e del Paesaggio*, Giuffrè, 2005

TARASCO A. L., *Diritto e gestione del patrimonio culturale*, Laterza, 2021

TARASCO A. L., *La redditività del patrimonio culturale. Efficienza aziendale e promozione culturale*, Giappichelli, 2006

TIMO M., *L'intangibilità dei beni culturali*, Giappichelli, 2022

TONOLETTI B., *Beni pubblici e concessioni*, Cedam, 2008

TORRICELLI S., *Il mercato dei servizi di pubblica utilità. Un'analisi a partire dal settore dei servizi «a rete»*, Giuffrè, 2007

TORRICELLI S. (a cura di), *Ragionando di Diritto delle Pubbliche Amministrazioni in occasione dell'ottantesimo compleanno di Domenico Sorace*, Edizioni scientifiche italiane, 2020

TRAVI A., *Utenza di beni pubblici e utenza di servizi pubblici: un confine in evoluzione*, in Urbanistica e appalti, 10/2001

TRENTA G., *Lo sviluppo sostenibile nella tutela e valorizzazione dei beni culturali nell'era digitale*, in AmbienteDiritto, 2023

TRIMARCHI BANFI F., *Lezioni di diritto pubblico dell'economia*, Giappichelli, 2021

TUCCILLO M., *La circolazione dei beni culturali: quadro normativo e criticità del sistema italiano*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2020, n. 3-4,

URSI R., *La giuridificazione del canone dell'efficienza della pubblica amministrazione*, in B. Marchetti, M. Renna, *La giuridificazione*, vol. VIII in AA. VV. *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana. Studi*, a cura di L. Ferrara e D. Sorace, Firenze University Press, 2017

VAIANO D., *Art. 115*, in *Commentario al Codice dei beni culturali e del paesaggio*, in *Nuove Leggi Civili Commentate*, (a cura di) G. Trotta, G. Caia, N. Aicardi, 2005

VAIANO D., *La valorizzazione dei beni culturali*, Giappichelli, 2011

VANDELLI L., TUBERTINI C., *Il sistema delle autonomie locali*, Il Mulino, 2021

VESE D., *L'efficienza dell'organizzazione amministrativa come massimizzazione dei diritti fondamentali*, PA Persona Amministrazione, 1/2019

VESE D., *Stato, mercato, nomos. Sulla funzione dell'amministrazione nel sistema produttivo globale*, in PA Persona e Amministrazione, 1/2020

VETTORI N., *Le "forme speciali di partenariato" per la valorizzazione dei beni culturali: la causa di comunione di scopo quale elemento di specialità*, in Aedon, 1/2024

VIDETTA C., *Patrimonio e sviluppo sostenibile. Alla ricerca del IV pilastro*, Giappichelli, 2018

VITALE C., *Riuso del patrimonio culturale e sviluppo delle aree interne. Le norme e le pratiche*, in *Dir. amm.*, 2022,

ZAN L., *Economia dei musei e retorica del management*, Electa, 2003

ZANETTI L. *Gli strumenti di sostegno alla cultura tra pubblico e privato: il nuovo assetto delle agevolazioni fiscali al mecenatismo culturale*, in Aedon, 2/2001

ZOLI C., *La fruizione dei beni culturali quale servizio pubblico essenziale: il decreto legge 20 settembre 2015, n. 146 in tema di sciopero*, Aedon, 3/2015



Finanziato
dall'Unione europea
NextGenerationEU



Ministero
dell'Università
e della Ricerca



Italiadomani
PIANO NAZIONALE
DI RIPRESA E RESILIENZA



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE

La borsa di dottorato cofinanziata con risorse dell'Unione europea-*NextGeneration EU*
Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza Missione 4 – Componente 1 – Riforma 4.1 Riforma dei Dottorati –
Inv. 4.1 Borse PNRR pubblica amministrazione – *CUP B12B22000460007*