

**LA GESTIONE DEI BENI CULTURALI DEGLI ENTI LOCALI:
PROFILI DI DIRITTO DELL'ECONOMIA***

di Antonio Leo Tarasco

| | |
|---|----|
| 1. La redditività economica nei modelli di esternalizzazione dei “siti culturali” degli enti locali..... | 2 |
| 1.1. La consistenza del patrimonio museale degli enti locali..... | 2 |
| 1.2. Quadro normativo e pluralità dei modelli gestionali..... | 3 |
| 1.2.1. Il d. lgs. n. 42 del 2004..... | 4 |
| 1.2.2. Il d. lgs. n. 156 del 2006..... | 6 |
| 1.3. Le esperienze di gestione dei “siti culturali” delle autonomie locali..... | 7 |
| 1.4. I musei degli enti locali nei controlli di gestione della Corte dei conti..... | 10 |
| 1.5. Redditività ed autofinanziamento nelle esperienze di gestione..... | 14 |
| 1.5.1. Il sistema dei Musei civici di Venezia..... | 14 |
| 1.5.2. Il modello della società per azioni nella <i>Parchi della Val di Cornia</i> e nella <i>Brescia Musei s.p.a.</i> | 16 |
| 1.5.3. Le società per azioni nella gestione delle <i>attività</i> culturali..... | 21 |
| 2. Le criticità della gestione dei musei statali: il caso della Fondazione Museo egizio di Torino..... | 21 |

* Testo dell'intervento presentato al Convegno di studi “*Principi generali del diritto amministrativo ed autonomie territoriali*” tenutosi nei giorni 30 giugno e 1° luglio 2006 a Copanello (Cz), ed organizzato dall'Università degli studi “Magna Grecia” di Catanzaro e dall'Università degli studi “Mediterranea” di Reggio Calabria. Esso è stato pubblicato nella rivista *Foro amministrativo – Consiglio di Stato*, 2006, fasc. 7-8, pp. 2382-2406.

1. La redditività economica nei modelli di esternalizzazione dei “siti culturali” degli enti locali.

L'analisi dei modelli gestionali dei siti culturali di pertinenza delle autonomie locali disvela una realtà chiaroscurale. Se da un lato l'indagine della Corte dei conti conclusasi nel 2005¹ ha messo in luce la generale arretratezza del settore museale gestito dagli enti locali (ancorché non vi sia un corrispondente termine di confronto con i musei statali, attesa l'inesistenza di un'analoga indagine), dall'altro l'esame dei modelli adottati dalle diverse amministrazioni utilizzando le potenzialità del T.U.E.L. del 2000 appaiono di estremo interesse al fine di trarne delle utili indicazioni per il raffronto con il corrispondente modello gestionale concepito nel d. lgs. n. 42/04.

1.1. La consistenza del patrimonio museale degli enti locali.

Il problema della gestione dei beni culturali degli enti locali è di primario interesse non solo da un punto di vista istituzionale, per le conseguenze in tema di riparto di competenze legislative ed amministrative tra le autorità centrali e le autonomie locali², ma anche e soprattutto sotto il profilo pratico, attesa la straordinaria estensione del patrimonio culturale in proprietà degli enti locali³.

Limitando il riferimento ai musei che, come noto, rappresentano soltanto uno degli istituti e dei luoghi della cultura di cui all'art. 101 Codice, deve osservarsi che nel 2005, la Corte dei conti⁴ ha censito in Italia la presenza di 3.430 musei appartenenti a 1.785 enti locali⁵ (contro i 3.311 rilevati dall'Istat nella precedente rilevazione statistica riferita all'anno 1991⁶).

¹ Corte dei conti, sez. autonomie, delib. n. 8/AUT/2005 del 30 novembre 2005, in www.corteconti.it.

² Sul problema del riparto di competenze legislative in materia di tutela e valorizzazione dei beni culturali tra Stato e regioni, sia consentito rinviare a A. L. Tarasco, *Beni, patrimonio e attività culturali: attori privati e autonomie territoriali*, Napoli, 2004, part. 269 ss. nonché da ultimo A. Papa, *Strumenti e procedimenti della valorizzazione del patrimonio culturale. Ruolo dei livelli di governo e promozione delle identità*, Napoli, 2006.

³ Per *museo locale* s'intende, in un'accezione restrittiva, unicamente un museo di pertinenza di uno o più enti locali, mentre in un significato più ampio esso denota una istituzione culturale che presenta un determinato legame con il territorio in quanto espressione di valori culturali della realtà circostante, indipendentemente dall'ente proprietario: in quest'ultimo senso, museo locale può essere anche un museo privato ovvero un museo pubblico che non sia necessariamente di proprietà di un ente locale. Una definizione di museo, oltre ad essere contenuta nell'art. 101 Codice dei beni culturali e del paesaggio e nel Codice di deontologia professionale, adottato dalla 15.a Assemblea generale dell'*International Council of Museum* riunita a Buenos Aires, Argentina, il 4 novembre 1986, si ritrova più compiutamente nel d.m. 10 maggio 2001 recante “*Atto di indirizzo sui criteri tecnico-scientifici e sugli standard di funzionamento e sviluppo dei musei*”, in cui si definiscono i diversi profili della struttura museale: *status giuridico*; assetto finanziario; strutture; personale; sicurezza; gestione delle collezioni; rapporti con il pubblico e relativi servizi; rapporti con il territorio. Deve precisarsi, però, che nonostante tali indicazioni derivanti da fonti di *soft law*, la normativa nazionale non stabilisce i requisiti di accreditamento in presenza dei quali una certa struttura è qualificabile o meno come museo, con tutte le conseguenze giuridiche che ne derivano.

⁴ Corte dei conti, delib. n. 8/AUT/2005 del 30 novembre 2005, cit.

⁵ Precisamente, trattasi di 1.124 comuni con più di 8.000 abitanti, 779 con meno di 8.000 abitanti, 77 province e 14 regioni.

Nel complesso, gli abitanti degli enti locali interessati dai musei di proprietà di questi sono quasi 34 milioni (33.911.186), con la conseguenza che ogni 10 mila abitanti circa (9.887) vi è un diverso museo, con una concentrazione di 10,11 musei ogni 100.000 abitanti. La rilevanza dei musei degli enti locali è testimoniata altresì dal raffronto con i musei appartenenti allo Stato: ben il 72% dei musei appartiene ai comuni, mentre *solo* il 20% afferisce allo Stato e alle sue diverse articolazioni ministeriali⁷, benché la fama celebri prevalentemente quest'ultimi.

Un ulteriore dato interessante è rappresentato dalla concentrazione dei musei in rapporto alla fascia di popolazione dei comuni: la concentrazione massima dei musei (il 42,36%, con 1.453 musei) si registra nei comuni fino a 10.000 abitanti, mentre all'opposto quella minima si sviluppa nei comuni con una fascia di popolazione superiore ai 250.000 abitanti, dove vi sono *solo* 432 musei (12,59%). Al contrario, nei comuni con popolazione fino a 20.000 abitanti, si addensano 490 musei (il 14,29% del totale), mentre il valore medio è rappresentato dai comuni con popolazione compresa tra 20.000 e 250.000 abitanti, dove vi sono il 30,76% dei musei (1.055).

I dati mostrano come possa considerarsi tutt'altro che irrilevante il patrimonio culturale posseduto e gestito dagli enti locali, ancorché la normativa nazionale sia concepita prevalentemente pensando ai grandi capolavori custoditi presso le gallerie statali. In particolare, è evidente come la massima parte dei musei degli enti locali si concentri in comuni piccoli e medio-piccoli, diversi dalle grandi città che continuano a rappresentare, però, i maggiori attrattori turistici per la presenza di beni di maggiore notorietà. Ne deriva la necessità di valorizzare fortemente i sistemi museali - cui ora dedica un cenno il comma 9 dell'art. 112 Codice dei beni culturali e del paesaggio (introdotto dalla *novella* di cui al d. lgs. n. 156/06) - e che risultano attivati, invece, soltanto nel 30% dei musei monitorati nell'indagine di controllo di gestione della Corte dei conti⁸.

1.2. Quadro normativo e pluralità dei modelli gestionali.

Prima della declaratoria di incostituzionalità dell'art. 113-*bis* T.U.E.L. del 2000 ad opera della sentenza n. 272 del 2004⁹, i profili problematici dei modelli di

Per le regioni Calabria, Marche, Umbria, Piemonte, Molise e Sardegna, la deliberazione n. 8/AUT/2005 fa riferimento alle sintesi delle risultanze del controllo sui musei degli enti locali specificamente svolto dalle sezioni regionali della Corte dei conti, oggetto di referto a ciascun Consiglio regionale, a loro volta rappresentate in apposte deliberazioni. Per le predette regioni, il controllo da parte delle sezioni regionali della Corte dei conti, oggetto di referto a ciascun Consiglio regionale, si è concluso con le seguenti deliberazioni: n. 4/2003 per la Sezione Molise; n. 8/2003 per la Sezione Marche; n. 1/2004 per la Sezione Umbria; n. 4/2004 per la Sezione Piemonte; n. 7/2004 per la Sezione Calabria; e n. 7/2005 per la Sezione Sardegna.

⁶ Un aggiornamento della rilevazione statistica riferita al 1991, è relativo al 1995, ed è contenuto nel volume curato dall'ISTAT *Annuario statistiche culturali – Anno 1997*.

⁷ Il restante 8% è così distribuito: 4% di appartenenza provinciale, il 3% regionale mentre solo l'1% afferisce alle comunità montane.

⁸ Anche se spiccano realtà come quella della Toscana, in cui ben il 60% dei musei di enti locali è inserito in reti territoriali e/o tematiche corrispondenti agli standard impartiti dalla Regione.

⁹ Ci si riferisce a C. cost. 27 luglio 2004, n. 272, in *Foro amm.-CdS*, 2004, 1971, con *Osservazioni* critiche di R. Iannotta, *ivi*, 1974-1975; in *Servizi pubblici e appalti*, 2004, 824, con nota di A. Police e W. Giulietti, *Servizi pubblici, servizi sociali e mercato: un difficile equilibrio*,

gestione delle attività di valorizzazione delle autonomie locali investivano anzitutto la compatibilità delle forme di gestione dei servizi culturali con le forme di gestione dei generali servizi pubblici locali e, di conseguenza, l'*an* e il *quomodo* dell'applicabilità della disciplina codicistica rispetto a quella specificamente prevista per i "normali" servizi pubblici locali. Presiedono alla scelta delle modalità di gestione dei beni culturali, infatti, sia la disciplina sui servizi pubblici degli enti locali (d. lgs. n. 267/00) che quella specificamente dettata per i beni culturali (d. lgs. n. 42/04 e successive modifiche), con i connessi problemi legati alla giustificazione dell'esercizio della potestà legislativa statale per i servizi pubblici locali.

Ricostruiamo brevemente il quadro normativo.

1.2.1. Il d. lgs. n. 42 del 2004.

In primo luogo, deve notarsi che mentre il Codice limita la disciplina ai soli servizi pubblici delle attività di valorizzazione dei beni culturali, prevedendo conseguenzialmente un regime speciale rispetto alla generalità dei servizi pubblici, nel T.U.E.L. del 2000 la disciplina dei servizi culturali è inserita all'interno del *genus* dei servizi pubblici privi di rilevanza economica, non ottenendo in ragione del proprio oggetto (i beni culturali) una separata considerazione giuridica. Ne consegue che rispetto ai due testi normativi, nonostante l'identità dell'oggetto, è soltanto la *qualitas* del soggetto (centrale o locale) titolare del servizio pubblico a differenziare anche il regime giuridico di quello stesso servizio.

La considerazione induce a riflettere circa la sostenibilità di una disciplina (quella del Codice) a tal punto derogatoria rispetto a quella prevista per i servizi pubblici locali da comprimere talune forme di esplicazione sia della libertà di iniziativa economica (art. 41 Cost.) che di pluralismo culturale (art. 9 Cost.).

Nel merito, deve osservarsi che una prima differenza tra il Codice (*ante* riforma d. lgs. n. 156/06) e il T.U.E.L. consiste nel fatto che il d. lgs. n. 42/04 prevede una "formulazione più ampia per il conferimento *in house*, perché lo ammette anche nei confronti della 'prevalente' e non solo della 'intera' partecipazione pubblica al capitale del soggetto affidatario"¹⁰.

Infatti, almeno prima della dichiarazione di illegittimità ad opera di C. cost. n. 272/04, ai sensi della lett. *c*), comma 1, art. 113-*bis*, d. lgs. n. 267/00, si prevede che i servizi pubblici locali privi di rilevanza economica che siano gestiti mediante affidamento diretto, oltre che a istituzioni, aziende speciali, associazioni e fondazioni, anche "a società a capitale interamente pubblico a condizione che gli enti pubblici titolari del capitale sociale esercitino sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti pubblici che la controllano".

Pertanto, quanto alla forma societaria, mentre l'art. 113-*bis* del T.U.E.L. ammette unicamente l'affidamento diretto a "società a capitale interamente pubblico", l'art. 115 Codice *ante* riforma del 2006 consente una società mista

ivi, 831 ss.; la pronuncia è altresì annotata da G. Sciallo, *Gestione dei servizi culturali e governo locale dopo la pronuncia 272 del 2004 della Corte costituzionale*, in *Aedon*, n. 3/2004, cui si rinvia per ulteriori approfondimenti.

¹⁰ S. Foà, *Sub art. 115*, in M. Cammelli (a cura di), *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Bologna, 2004, 453 ss., 456.

pubblico-privata, sebbene a prevalente partecipazione dell'amministrazione pubblica¹¹.

Inoltre, nell'originaria versione del Codice del 2004, diversamente dallo Stato e dalle regioni, per gli altri enti pubblici territoriali (comuni, province, città metropolitane ecc...), la forma gestoria *in house* rappresenta la modalità ordinaria, salvo che "non risulti conveniente ed opportuna la gestione in forma diretta" (comma 6, art. 115 Codice)¹².

Tali caratteri devono essere raffrontati con quanto disposto dal T.U.E.L. del 2000 (d. lgs. n. 267/00) negli artt. 113 e 113-*bis* in materia di servizi pubblici, al fine di stabilire la prevalenza della normativa codicistica o quella sui servizi pubblici locali.

In materia di servizi pubblici a rilevanza economica, il comma 1 dell'art. 113 del T.U.E.L., nella formulazione risultante dal d.l. 30 settembre 2003, n. 269, conv. con modificazioni dall'art. 14, legge 24 novembre 2003, n. 326, stabilisce che le disposizioni ivi previste in materia di modalità di gestione ed affidamento dei servizi pubblici locali "concernono la tutela della concorrenza e sono inderogabili ed integrative dalle discipline di settore. Restano ferme le altre disposizioni di settore e quelle di attuazione di specifiche normative comunitarie".

Ne deriva che ove i servizi culturali assumano una rilevanza economica, le disposizioni del d. lgs. n. 267/00 prevalgono su quelle del d. lgs. n. 42/04, in quanto le norme a tutela della concorrenza che presiedono le modalità di scelta del gestore del servizio devono considerarsi inderogabili anche da parte della disciplina speciale codicistica in tema di beni culturali. Con la conseguenza che l'affidamento di cui al comma 3, lett. *a*), art. 115 del Codice non potrebbe avvenire in forma diretta, pena la violazione della normativa in tema di concorrenza nella scelta del terzo gestore.

Viceversa, ove il servizio culturale assuma rilevanza non economica, la disciplina di cui al comma 3, lett. *a*), art. 115 deve essere posta a raffronto con l'art. 113-*bis* del T.U.E.L., dove si fanno salve esclusivamente "le disposizioni previste per i singoli settori", non considerando inderogabili le disposizioni del lgs. n. 267/00.

Ne consegue la prevalenza, in tale ultimo caso, della previsione di cui all'art. 115 del Codice rispetto alla disciplina del T.U.E.L. esclusivamente per i servizi culturali privi di rilevanza economica, consentendosene l'affidamento diretto ad enti costituiti o partecipati dall'amministrazione titolare dei beni, ancorché non vi sia un controllo totale da parte dell'ente pubblico locale (come voluto, invece, nel T.U.E.L.)¹³.

¹¹ Sul problema della compatibilità con i principi concorrenziali di derivazione comunitaria della disposizione dell'art. 113-*bis* T.U.E.L. nella parte in cui consente l'affidamento diretto senza gara dei servizi pubblici locali privi di rilevanza economica (ivi compresi quelli culturali), si veda la documentata ricostruzione di L. Musselli, *L'utilizzo del modello della società mista nella gestione dei beni culturali*, in P. Bilancia (a cura di), *La valorizzazione dei beni culturali tra pubblico e privato. Studio dei modelli di gestione integrata*, Milano (FrancoAngeli), 2005, 213 ss.

¹² Come già visto, due sono i caratteri dell'istituto previsto dalla lett. *a*), comma 3, art. 115: 1) l'affidamento avviene in modo diretto, senza necessaria osservanza di alcuna regola concorrenziale di scelta del terzo gestore; 2) gli enti cui affidare la gestione devono essere "costituiti o partecipati, in misura prevalente" dall'amministrazione titolare dei beni.

¹³ S. Foà, *Sub art. 115*, cit., 457.

Con la sentenza della Corte costituzionale n. 272 del 2004¹⁴, i descritti problemi relativi alla compatibilità tra modello gestorio previsto nel T.U.E.L. del 2000 e nel Codice del 2004 sembrano dissolversi integralmente, non essendo più le autonomie locali vincolate ai *tipi* previsti dal legislatore statale, e non ponendosi più, pertanto, un problema di compatibilità tra la disciplina codicistica e quella del T.U.E.L. quanto meno tutte le volte in cui il servizio culturale non assuma rilevanza economica¹⁵. Di conseguenza, le regioni saranno libere di disciplinare nuovi schemi giuridici per la gestione dei servizi pubblici che non abbiano rilevanza economica, ivi inclusi quelli culturali.

Ovviamente, in attesa della emanazione della normativa regionale, escludendo la formazione di un *vuoto normativo*, Comuni, Province e Città metropolitane potranno disciplinare l'organizzazione ed il funzionamento dei beni culturali di loro appartenenza mediante esercizio della potestà regolamentare, in attuazione dell'art. 117, comma 6, seconda parte, Cost.

Ragionando diversamente, e non senza qualche semplificazione, i descritti problemi di compatibilità tra la disciplina del T.U.E.L. in tema di servizi pubblici locali e quella delle attività di valorizzazione contenuta nel Codice potrebbero pur risolversi ove si interpretino le norme dell'art. 115 Codice come "norme di dettaglio", e come tali non vincolanti le Regioni, che devono legiferare *ex art.* 117, comma 3, Cost., nel rispetto dei soli principi fondamentali posti dallo Stato, tra i quali potrebbe non ricomprendersi anche la minuziosa normativa in tema di gestione delle attività di valorizzazione.

1.2.2. Il d. lgs. n. 156 del 2006.

Con il d. lgs. n. 156 del 2006, correttivo ed integrativo delle disposizioni codicistiche, cambia notevolmente lo scenario normativo per le autonomie locali.

In primo luogo, viene meno la preclusione contenuta nella previgente formulazione dell'art. 115, comma 6, Codice, che escludeva per le autonomie locali diverse (dallo Stato e) dalle regioni la modalità della concessione a terzi, concependo l'affidamento diretto come modalità ordinaria e la gestione diretta come scelta residuale¹⁶.

¹⁴ Come noto, la Consulta ha dichiarato l'illegittimità della disciplina statale nella materia dei servizi pubblici locali privi di rilevanza economica che, non afferendo alla tutela della concorrenza, resta riservata alla potestà legislativa esclusiva regionale.

¹⁵ Parla di *detipizzazione* delle forme di gestione dei servizi pubblici locali G. Sciuolo, *Stato, regioni e servizi pubblici locali nella pronuncia n. 272/04 della Consulta*, in www.lexitalia.it/articoli, il quale sottolinea come il problema sembri spostarsi sul piano della congruità tra "causa" dello schema organizzativo e logica del servizio non economico.

In generale, sul problema della compatibilità con i principi concorrenziali di derivazione comunitaria della disposizione dell'art. 113-bis T.U.E.L. nella parte in cui consente l'affidamento diretto senza gara dei servizi pubblici locali privi di rilevanza economica (ivi compresi quelli culturali), si veda la documentata ricostruzione di L. Musselli, *L'utilizzo del modello della società mista nella gestione dei beni culturali*, in P. Bilancia (a cura di), *La valorizzazione dei beni culturali*, cit., 213 ss.

¹⁶ Tra l'altro, deve notarsi che essendo state soppresse le figure soggettive tipiche di gestione "esternalizzata" (fondazioni, istituzioni, società ecc...: art. 115, comma 3, lett. a), Codice), e prevedendosi ora unicamente la concessione a terzi, almeno l'*istituzione* sembrerebbe difficilmente configurabile quale "terzo" cui concedere la gestione delle attività di valorizzazione, dal momento che l'art. 114, comma 2, T.U.E.L. definisce quest'ultima mero "organismo

Nel nuovo modello gestionale introdotto nel 2006, quale alternativa alla gestione diretta, per tutti gli enti pubblici viene prefigurata unicamente la concessione a terzi, cui possono ricorrere direttamente l'amministrazione ovvero i *diaframmi intermedi* rappresentati dai soggetti giuridici costituiti ai sensi dell'art. 112, comma 5, Codice.

Ma la novità di rilievo è forse un'altra. Il combinato disposto degli artt. 112 e 115 Codice concepisce un sistema gestionale basato su accordi e incentrato su un ambito territoriale non coincidente, di norma, con un preciso ente locale e in ogni caso aperto ad una pluralità di siti culturali per la cui valorizzazione integrata il Codice propone, appunto, accordi tra i diversi livelli di governo, centrale e locale.

Ma l'adesione a siffatti accordi presuppone una sorta di *condivisione* delle regole contenute nel Codice mentre – come visto – vi sono numerosi profili di (in)compatibilità del complesso sistema delineato nei cennati artt. 112 e 115 con i più agili modelli gestionali previsti nel T.U.E.L. ovvero nella normativa che le singole regioni emaneranno nell'esercizio della propria potestà legislativa esclusiva riconosciuta dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 272 del 2004.

Nella normativa degli enti locali del 2000, infatti, non è prevista alcuna disciplina speciale per la gestione dei servizi culturali, dipendendo la scelta del modello gestorio unicamente dalla rilevanza economica o meno del servizio stesso; le preclusioni soggettive ed oggettive indicate nel combinato degli artt. 112 e 115 Codice non sono riprodotte pure nel T.U.E.L.

In conclusione, stante la diversità dei principi cui si ispirano le due normative speciali, e continuando a svolgere un ruolo essenziale anche nella riforma introdotta nel d. lgs. n. 156/06, gli enti pubblici territoriali potrebbero essere indotti a preferire comunque modelli ispirati al più collaudato schema dell'art. 113-*bis* T.U.E.L., anche alla luce delle positive esperienze gestionali che di quello schema normativo hanno fatto applicazione; con la conseguenza di lasciare semplicemente inapplicate le disposizioni sugli accordi *ex art.* 112 Codice, che presupporrebbero comunque un'*accettazione* delle regole codicistiche¹⁷.

1.3. Le esperienze di gestione dei "siti culturali" delle autonomie locali.

L'applicazione del d. lgs. n. 267/00 ha dato luogo nell'ambito dei siti culturali di proprietà degli enti locali (che - quanto a consistenza - copre la massima parte del patrimonio culturale italiano) ad esperienze di gestione ben più evolute e meno problematiche di quelle statali. A fronte dell'istituzione di un'unica fondazione museale statale (la Fondazione Museo egizio di Torino), tra le

strumentale dell'ente locale" privo di personalità giuridica distinta da quella dell'ente locale, per quanto dotato di autonomia gestionale. Nel contempo, deve comunque ricordarsi che ai sensi dell'art. 112, comma 2, Codice, la disciplina di dettaglio delle attività di valorizzazione dei beni presenti negli istituti e luoghi della cultura non statali appartiene alla potestà legislativa (concorrente) regionale. Con la conseguenza che sia in virtù dell'art. 113-*bis* T.U.E.L. che dell'autonomia normativa regionale riconosciuta dal 2° comma dell'art. 112 Codice, anche la forma dell'*istituzione* potrebbe comunque risultare compatibile con il tessuto ordinamentale.

¹⁷ E ciò nella misura in cui, ai sensi dell'art. 112, comma 5, ultima parte, Codice, "in assenza di accordo, ciascun soggetto pubblico è tenuto a garantire la valorizzazione dei beni di cui ha comunque la disponibilità". Ne consegue che la mancata stipula degli accordi implica l'applicazione – per le autonomie locali – delle regole specificamente previste dalla legislazione regionale ed in mancanza dai rispettivi atti regolamentari, ai sensi dell'art. 117, comma 6, seconda parte, Cost.

autonomie territoriali si registra una crescita progressiva di istituzioni culturali autonome mediante l'utilizzazione dello schema generale dei servizi pubblici locali contenuto nella legge n. 142 del 1990, poi rifluito - con le opportune modifiche - nel T.U.E.L. del 2000¹⁸.

Partendo dai cinque enti autonomi creati nel 1991, dopo soli sette anni (1998) gli enti autonomi che gestiscono servizi culturali diventano 110, per arrivare nel 2003 a ben 330 istituzioni della più varia natura giuridica, ed afferenti alle diverse autonomie territoriali. Secondo una ricerca condotta da *Federculture* in otto grandi capoluoghi di regione, l'Amministrazione più attiva sul fronte dei servizi culturali è il Comune di Roma, che dal 1998 al 2003 ha esternalizzato la gestione di molti servizi e sperimentato quasi tutte le forme giuridiche previste allo scopo; Genova, Napoli, Firenze e Torino seguono la Capitale con la prevalente attivazione di società di capitali, mentre meno dinamiche sono risultate le esperienze delle amministrazioni di Palermo, Venezia e Milano¹⁹.

Tra le 708 amministrazioni pubbliche (statali e locali) che nel 2003 hanno proceduto ad esternalizzare *servizi finali*, risulta che soltanto il 21,9% di queste ha proceduto ad esternalizzare *servizi culturali, sportivi e di tempo libero*, mentre nel 7,1% dei casi l'esternalizzazione ha avuto ad oggetto la *conservazione di beni*; il primato spetta alla *gestione dei rifiuti* (41,0%) mentre il fanalino di coda appartiene al settore della *ricerca e lo sviluppo* (4,0%).

Tuttavia, all'interno della percentuale del 21,9% (pari a 227 amministrazioni esaminate), bisogna considerare che sono le amministrazioni locali (per il 23,5%: 225 enti) ad esternalizzare i servizi culturali e del tempo libero (anche in considerazione della propria missione di erogatori di servizi alla comunità dei cittadini), mentre l'amministrazione centrale vi provvede solo per il 2,6% (equivalenti a sole due amministrazioni del campione statistico preso in considerazione)²⁰, con distribuzioni maggiori nel nord (27,3%) e minime nel centro (16,0%), e medie nel Sud (20,1%)²¹.

Il complesso di tali dati consente di affermare che è nelle amministrazioni locali che si sono sperimentati gli strumenti più innovativi di gestione del patrimonio culturale previsti dalla normativa vigente (intesa come il combinato disposto del T.U.E.L. di cui al d. lgs. n. 267/00 e del Codice di cui al d. lgs. n.

¹⁸ Efficacemente, M. Minuti e S. D'Annibale, *La gestione dei beni e delle attività culturali. Gli Enti Locali come laboratorio di innovazione*, in R. Grossi (a cura di), *Politiche, strategie e strumenti per la cultura. Secondo rapporto annuale Federculture 2004*, Torino (Umberto Allemandi & C.), 55 ss., osservano che negli Anni novanta, "quando ancora il vecchio Ministero Beni culturali e Ambientali riposava nell'antico - ma assai 'sicuro' - letargo della tutela e della conservazione, Comuni e province cominciarono ad osare" (p. 56), giungendo a rappresentare "un laboratorio di successo da osservare e rimodulare a livello centrale" (p. 60).

¹⁹ M. Minuti e S. D'Annibale, *La gestione*, cit., in R. Grossi (a cura di), *Politiche, strategie*, cit., 55 ss., part. 62.

²⁰ M. L. D'Autilia - N. Zamaro (a cura di), *Le esternalizzazioni nelle amministrazioni pubbliche. Indagine sulla diffusione delle pratiche di outsourcing*, Napoli (ESI), 2005, 140, tav. 12.1.

²¹ Quanto alla tipologia di amministrazioni, sono quelle locali ad esternalizzare maggiormente servizi finali (70,4% del totale, contro il 44,2% delle amministrazioni centrali). Tuttavia, il settore della ricerca e sviluppo è oggetto di esternalizzazione maggiormente da parte delle amministrazioni centrali rispetto a quelle locali (11,7%), collocandosi finanche al secondo posto tra i servizi maggiormente esternalizzati unitamente ai servizi educativi e formativi (M. L. D'Autilia - N. Zamaro (a cura di), *op. ult. cit.*, 82).

42/04²²), senza che qui siano mai stati affrontati i nodi concettuali su profitto-promozione culturale e rapporto affidatario-titolare delle attività di valorizzazione che si sono sviluppati nel dibattito nazionale. Costituisce chiara esemplificazione della mancata problematizzazione dei profili legati alla redditività il fatto che a livello locale vengano normalmente utilizzati i modelli di società di capitali, e prevalentemente le s.p.a.²³ Ciò che, tra l'altro, potrebbe anche indurre a ripensare la tradizionale caratterizzazione dei servizi culturali come servizi pubblici privi di rilevanza economica, dipendendo più opportunamente tale qualificazione dagli obiettivi concretamente perseguiti e conformanti a loro volta la forma giuridica adottata da ciascun ente (fondazione o società per azioni, ad esempio).

A ciò deve aggiungersi che le limitazioni oggettive nell'esternalizzazione dei servizi legati ai beni culturali locali (valorizzazione ovvero taluni profili conservativi afferenti alla tutela) si desumono esclusivamente dalle concrete scelte amministrative contenute nei bandi di gara per l'affidamento degli appalti di servizi piuttosto che dalla disciplina sui servizi pubblici locali, che in merito non pone alcuna preclusione circa il contenuto del servizio culturale da conferire in *outsourcing*, né tanto meno riproduce – come detto – le dettagliate e limitative modalità di esternalizzazione.

E' curioso notare che nella speciale normativa statale (*id est*, nel Codice) non si sia travasata per nulla la proficua esperienza amministrativa in tema di esternalizzazione di siti culturali di proprietà locale. Sembra, così, configurarsi un doppio modello di gestione: quello delineato nell'art. 115 Codice, valevole certamente per i beni culturali di proprietà statale e l'altro delineato nell'art. 113-bis del T.U.E.L., valevole *di massima* per i beni culturali di proprietà delle autonomie locali e che peraltro - successivamente alla declaratoria di incostituzionalità ad opera di C. cost. n. 272/04 - potrà essere sostituito dalla normativa emanata nell'esercizio della potestà legislativa esclusiva regionale.

Nel merito, deve osservarsi che in ambito locale tutte le tipologie gestionali dei servizi pubblici previsti dal T.U.E.L. risultano effettivamente sperimentate²⁴:

²² Sui rapporti tra le due discipline, oltre a S. Foà, *Sub art. 115*, cit., 456 ss., si veda G. Sciallo, *Gestione dei servizi culturali*, cit., *passim*, spec. in fine, § 5.

²³ Tra le società per azioni si ricordano la *Parchi della Val di Cornia* s.p.a. (Livorno); *Brescia Musei* s.p.a.; *Firenze mostre* s.p.a.; *Palazzo ducale di Genova* s.p.a.; *Mostra d'oltremare* s.p.a. di Napoli. Poche, invece, le società a responsabilità limitata che risultano essere stata costituite: tra queste si ricorda la *Parchi Val d'Orcia* s.r.l. di Siena e la *Zone attive*, costituita dall'azienda speciale *Palaexpo* di Roma, e finalizzata a produrre eventi destinati ai giovani

²⁴ Nel dettaglio, si propone il seguente schema esemplificativo delle più rappresentative realtà gestionali di beni culturali affermatesi in ambito locale: *Gestione diretta*: Musei comunali di Firenze; *Istituzione*: Santa Maria della Scala (Siena) e Galleria d'arte moderna (Bologna); *Azienda speciale*: Musei di Fiesole (Firenze) e Palaexpo di Roma, che nel 2001 ha assorbito la gestione delle Scuderie del Quirinale, creando uno dei maggiori poli espositivi del mondo; *Fondazione*: Fondazione scienza e tecnica (Firenze) e Fondazione IDIS Città della scienza (Napoli); *Associazione*: Sistema museale di Ancona; *Società a responsabilità limitata*: Parchi Val d'Orcia s.r.l. (Siena); *Società per azioni*: Parchi della Val di Cornia s.p.a. (Livorno) e Brescia Musei s.p.a.; *Convenzione*: Sistema museale dell'Umbria e Sistema museale di S. Miniato al Tedesco (Pisa); *Concessione a terzi*: Musei civici veneziani, Musei capitolini di Roma e Parco degli etruschi (Grosseto).

Al riguardo, deve notarsi che nonostante le contrarie indicazioni contenute nel volume Ecoter – Cles s.r.l. – Consorzio Civita (a cura di), *Linee guida per la gestione innovativa dei beni culturali. Indagine sui modelli di gestione. Primo rapporto*, Roma, Ministero per i beni e le attività culturali, 2003, risulta sperimentato in ambito locale anche il modello della società a responsabilità limitata,

come detto, tra queste sono ricomprese sia enti senza scopo di lucro (come fondazioni e associazioni) che società a finalità lucrativa assolutamente sconosciute, nella prassi, a livello nazionale, per la supposta improduttività economica delle gestioni museali²⁵; d'altro canto, in ambito locale, a differenza dei siti culturali gestiti dal MiBAC, si registra un'inedita integrazione gestionale tra beni culturali e paesaggistici, in modo da esaltare la comune matrice culturale di entrambe le tipologie di "beni", in piena sintonia con il concetto unitario di patrimonio culturale accolto nel Codice del 2004 (art. 2).

Ad ogni modo, al di là dell'opzione adottata nelle singole ipotesi, che non può definirsi in astratto "eccellente" o "pessima", dipendendo dagli obiettivi prefissati, dalle problematiche da risolvere e dalle risorse a disposizione, ciò che risulta apprezzabile nei modelli adottati dalle autonomie locali è la creazione di enti deputati alla gestione che siano autonomi rispetto all'ente proprietario del sito. Questi, infatti, superando la gestione diretta (che rappresenta, invece, la normalità per i beni culturali statali: MiBAC, ma anche MIUR), si prestano a responsabilizzare l'ente stesso rispetto al conseguimento di determinati obiettivi, imponendo un controllo sia sui conti che sulla qualità del servizio erogato: in pratica, la gestione autonoma contribuisce ad accrescere l'efficienza, intesa nel classico significato di rapporto tra risultati conseguiti e risorse (umane e strumentali in genere) impiegate. E se solo in alcuni casi la soluzione gestionale adottata è in grado di generare utili di bilancio, nella generalità degli altri casi è certamente capace di contenere il tendenziale *rosso di bilancio* caratteristico delle istituzioni culturali, in modo da destinare diversamente i contributi pubblici (riducendo le spese ordinarie di mantenimento della struttura ed incentivando, ad esempio, l'attività di ricerca o di restauro). In sintesi, l'autonomia gestionale implica responsabilità, da cui deriva l'ottimizzazione dei parametri di efficienza, astrattamente capace di generare utili o quanto meno di contenere i costi, liberando, così, risorse da destinare diversamente.

1.4. I musei degli enti locali nei controlli di gestione della Corte dei conti.

L'esame della funzionalità e delle esperienze gestionali dei musei delle autonomie locali sottolinea attraverso evidenze numeriche la necessità di

attraverso, ad esempio, la citata *Parchi Val d'Orcia s.r.l.* di Siena, partecipata dalla Provincia di Siena, da taluni comuni della Val d'Orcia e da 28 soggetti privati, ed avente come finalità la valorizzazione dei beni paesaggistici e culturali presenti compresi nel territorio.

Per l'approfondimento delle esperienze maturate in tali realtà culturali, oltre al citato Ecoter – Cles s.r.l. – Consorzio Civita (a cura di), *Linee guida*, cit., *passim*, si veda altresì R. Grossi (a cura di), *Politiche, strategie e strumenti per la cultura*, cit., part. 55 ss. Specificamente, per quanto concerne la società per azione "I parchi della Val di Cornia", si confronti pure il volume curato da M. Zucconi e A. Casini, *Un'impresa per sei parchi*, Milano (Il Sole 24 ore), 2003.

²⁵ Sull'utilizzabilità dello schema della società mista per la gestione dei servizi di interesse culturale, è orientato per la negativa E. Bruti Liberati, *Pubblico e privato nella gestione dei beni culturali*, in *Aedon*, n. 3/2001, mentre non vi ravvisano ragioni di incompatibilità A. Pericu, *Fattispecie e regime della gestione dei servizi pubblici locali privi di rilevanza industriale*, in *Aedon*, n. 1/2002. Ancor più chiara ed efficace è la dottrina gius-commercialistica (N. Rocco di Torrepadula, *Le società per la valorizzazione dei beni culturali*, in *Aedon*, n. 3/2001, poi pubblicato anche in *Riv. dir. impresa*, 2002, 61 ss.), secondo cui "profitto e cultura, con le dovute cautele, possono e debbono andare di pari passo".

riformare il settore dei beni culturali orientandone la gestione secondo principi di economicità, efficacia ed efficienza caratteristici del sistema aziendale.

Infatti, per quanto riguarda la verifica della qualità dell'offerta culturale e dell'efficienza del sistema, è utile osservare che nell'ambito museale si è ancora lontani da una piena attuazione dei criteri contenuti nell'*Atto d'indirizzo* del maggio 2001²⁶.

La verifica del rispetto di tali criteri è stata effettuata nell'indagine della Corte dei conti conclusa nel novembre 2005 non sul totale dei musei rilevati (3.430) ma su un campione significativo di 41 musei di enti locali rappresentativi di ciascuna regione italiana, la cui utenza rappresenta il 14% di quella nazionale; essa è stata riferita al biennio 2001-2002²⁷.

Il quadro che emerge rimarca ulteriormente la necessità di “aziendalizzare” la gestione museale quanto meno al fine di razionalizzarla secondo parametri di economicità ed efficienza. Nel dettaglio, dall'indagine è emerso che:

- nessun museo tra quelli analizzati ha una contabilità distinta rispetto a quella dell'ente locale cui pertengono, con la conseguenza che per questi non è possibile misurare i costi dei servizi o i centri di imputazione contabile delle spese, individuare criticità e punti di forza gestionali, impostando la conseguente linea di azione correttiva: rispetto agli enti locali di appartenenza, essi si configurano come *musei-uffici*. Unica eccezione è rappresentata dal *Museo di Civiltà Preclassiche della Murgia Meridionale* di Ostuni, in provincia di Brindisi, configurato come *istituzione*, ai sensi dell'art. 114 del T.U.E.L., e di conseguenza dotato di autonomia gestionale e funzionale rispetto all'ente titolare²⁸. Anche il regolamento di contabilità ad uso meramente interno, tale da non esprimere, cioè, l'autonomia contabile del museo rispetto all'ente di appartenenza, è comunque utilizzato solo dal 39% dei musei presi a campione nell'indagine della Corte dei conti. E' evidente che se non si monitorano con precisione entrate e spese non potranno mai impostarsi gestioni finanziarie virtuose né tanto meno potrà porsi seriamente il problema dell'approvvigionamento di nuove fonti finanziarie e di riduzione delle spese inutili, in modo da destinare nuove risorse alle attività di conservazione e valorizzazione dei beni esposti. Il vuoto informativo riguarda non solo i cruciali aspetti finanziari e contabili ma altresì la stessa appartenenza giuridica dei musei, visto che per alcuni di questi la riferibilità di un museo all'uno o all'altro ente locale ha rappresentato un

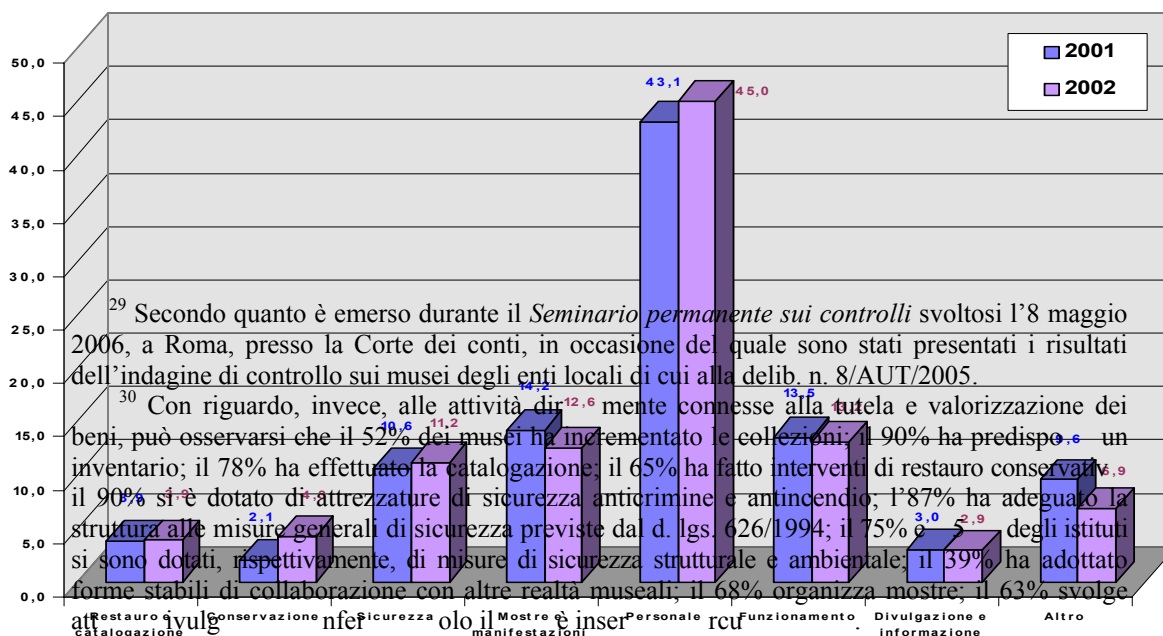
²⁶ Ci si riferisce al d.m. 10 maggio 2001 che reca il già citato *Atto di indirizzo* e che adotta – sebbene in maniera non precettiva – i principi deontologici ed i requisiti minimi del *Codice di deontologia professionale* adottato dalla 15.a Assemblea generale dell'*International Council museum* (I.c.o.m.). Sebbene il possesso dei requisiti organizzativi e funzionali contenuti nell'*Atto d'indirizzo* non siano vincolanti per i musei stessi, essi rappresentano un criterio di valutazione per la concessione dei contributi regionali. In argomento, un'indagine approfondita è contenuta in A. Maresca Compagna (a cura di), *Strumenti di valutazione per i musei italiani. Esperienze a confronto*, Ministero per i beni e le attività culturali, Roma (Cangemi editore), 2005, *passim*.

²⁷ Corte conti, delib. n. 8/AUT/2005 del 30 novembre 2005.

²⁸ In realtà, l'indagine – nel selezionare unicamente 41 musei, sebbene formati da tre musei per ciascuna regione – non tiene evidentemente conto di altre realtà museali che pur si sono dotate di autonomia, come la società per azioni “Parchi della Val di Cornia” (su cui si veda più diffusamente *infra*), o il Museo Santa Maria della Scala di Siena, che ha assunto la forma dell'istituzione.

problema posto per la prima volta proprio dai questionari sottoposti dalla Corte dei conti in occasione della indagine di controllo...²⁹!

- solo il 25% ha uno statuto, così come la maggioranza (il 51%) è sprovvista di un regolamento, facendo spesso riferimento al regolamento comunale dei servizi, che è chiaramente diverso dal (preferibile) regolamento d'organizzazione museale;
- non tutti i musei hanno un direttore (solo il 64%); solo il 39% si è occupato di formazione del personale, mentre all'interno di tale percentuale non è necessariamente ricompresa una formazione specialistica; la massima parte dei musei (ben il 68%) gestisce i servizi museali in via diretta, secondo quanto previsto dall'art. 115, comma 2, Codice, mentre i casi di esternalizzazione sono realizzati mediante convenzione, le cui procedure di scelta del gestore non adottano sempre i sistemi di evidenza pubblica. Gli elementi del rapporto gestorio (come la durata, l'oggetto, gli obblighi delle parti, il corrispettivo, la responsabilità e i controlli) appaiono estremamente diversificati in ciascuna realtà; se il 61% dei musei locali esaminati ha attivato una libreria (c.d. *bookshop*), il 65% offre servizi telematici (c.d. *on line*), con punte dell'85%, ed ha affidato a terzi il servizio di biglietteria, per contro solo il 34% ha organizzato un servizio editoriale, il 12% ha una caffetteria ed il 9% ha il guardaroba;
- ridotte (solo il 43%) e non continuative sono le misurazioni del grado di soddisfazione dell'utenza (*customer care*), mentre l'adozione della carta dei servizi rappresenta un orizzonte ancora lontano da raggiungere, essendo adottata solo dal 4,8% dei musei oggetto della rilevazione³⁰;
- ultimo dato su cui meditare è l'impiego della massima parte delle risorse finanziarie per l'automantenimento della struttura museali, essendo più del 44% e più del 13% delle spese museali utilizzate, rispettivamente, per il personale ed il funzionamento. Le residue risorse vengono indirizzate ad attività di restauro e conservazione in percentuali inferiori al 4%, alla sicurezza per più del 10%, a mostre e iniziative di valorizzazione, per circa il 13% (cfr. grafico elaborato dalla Corte dei conti, delib. n. 8/AUT/2005 del 30 novembre 2005, che illustra la percentuale delle spese sostenute dai musei degli enti locali per ciascun settore di attività).



Il complesso di tali dati porta – in uno con la Corte dei conti - a giudicare la qualità dell'offerta culturale dei musei degli enti locali non soddisfacente e la gestione amministrativa né efficiente né economica³¹. Se questo è il quadro gestionale, deve considerarsi vuota retorica ogni discorso attorno alla riduzione degli stanziamenti pubblici da destinare al settore, dal momento che il problema più urgente da risolvere non sembra essere (solo) quello di ottenere e *spendere di più*, ma di *spendere meglio* l'esistente ottenendo i migliori risultati in termini di fruizione e conservazione. L'acquisizione di nuove e maggiori entrate diviene, così, almeno sul piano giuridico, questione secondaria rispetto alla realizzazione di obiettivi di *efficienza ed economicità*, concetti, questi, che notoriamente sono attributi di una logica aziendale³².

I risultati dell'indagine della Corte dei conti dovrebbero costituire, nel contempo, prova adeguata dell'assenza – almeno nella massima parte dei musei (di enti) locali italiani – dei requisiti di “autonomia scientifica, organizzativa, finanziaria e contabile” nonché di “idoneo personale tecnico” cui il 2° comma dell'art. 115 Codice (fin dalla sua originaria formulazione) subordina la gestione diretta delle attività di valorizzazione.

E, a sua volta, il fatto che nonostante l'assenza nella massima parte dei musei di enti locali dei citati requisiti minimi di autonomia ed idoneità tecnica la gestione delle attività di valorizzazione non sia esternalizzata, come pure vorrebbe l'impianto dell'art. 115 Codice, denota l'imperfezione del congegno normativo qui concepito, che non prevede né l'autorità né termine alcuno per verificare la sussistenza dei requisiti legittimanti la gestione diretta in modo da potere procedere, in loro assenza, alla esternalizzazione delle attività di valorizzazione. Di tal guisa, paradossalmente, da forma residuale e sussidiaria quale dovrebbe essere (anche argomentando dall'art. 118, 4° comma, Cost.), la gestione diretta rischia di diventare *ordinaria e cronica*, visto che il congegno normativo del Codice non ne prevede un sistema di obiettiva valutazione, né allo scopo soccorrono idonee norme organizzative contenute nel d. lgs. 18 gennaio 2004, n. 3³³.

³¹ Corte dei conti, delib. n. 8/AUT/2005 del 30 novembre 2005, cit., p. 48.

³² Ulteriore riprova del fatto che il problema principale da risolvere consiste nell'efficienza della gestione proviene dai dati relativi alle entrate finanziarie derivanti dai biglietti d'ingresso. Se è vero che le entrate provenienti dai biglietti d'ingresso costituisce solo il 22,31% delle risorse finanziarie dei musei degli enti locali [la quota maggiore è rappresentata dalle entrate comunali (30,40%), seguita dalle entrate provinciali (15,05%), regionali (13,03%), statali (8,11%), comunitarie (0,78%)], è pur vero che la percentuale di ingressi gratuiti è sorprendentemente alta, essendo pari al 47,29% del totale. In pratica, quasi la metà dei visitatori complessivi di 1.216 musei locali (escluso Umbria e Molise) entra *gratis* e non paga. E' di immediata evidenza come la riduzione di tale percentuale sarebbe in grado di generare un corrispondente ed immediato aumento delle entrate (di non poco significato), liberando preziose risorse pubbliche da destinare variamente.

³³ E di conseguenza, a rigore, una corretta applicazione dell'art. 115 del Codice del 2004 dovrebbe consentire di ridurre la percentuale (rilevata dalla Corte dei conti) del 68% dei musei in cui i servizi sono gestiti in forma esclusivamente diretta. Ciò che allo stato non risulta essere avvenuto.

1.5. Redditività ed autofinanziamento nelle esperienze di gestione.

L'accurata indagine della Corte dei conti non consente, però, di escludere dall'analisi dei musei degli enti locali taluni casi di eccellenza che – proprio per la virtuosità dei risultati – possono essere assunti a modello anche per la gestione degli istituti e luoghi della cultura statali.

In tal modo, si disvela lentamente un affresco chiaroscurale capace di illuminare il giurista e l'amministratore pubblico su talune scelte organizzative delle autonomie locali estensibili anche agli istituti e luoghi della cultura di appartenenza statale. Proprio meditando su alcune esperienze di gestione delle autonomie locali emergono interessanti modalità di composizione del *dilemma* (che prima di essere giuridico ed economico, è ideologico e politico) sorto intorno al tema della produttività economica dei musei e delle istituzioni similari di cui all'art. 101 Codice.³⁴

1.5.1. Il sistema dei Musei civici di Venezia.

L'assunto della improduttività economica della gestione dei beni culturali, condiviso dagli economisti e supinamente recepito dai giuristi, con grande stupore degli uni e degli altri viene *scalfito* da talune esperienze di gestione di realtà culturali riferibili ad enti locali.

Esemplare – da un lato e *unico* dall'altro - è il caso dei musei civici di Venezia. Questi sono stati concepiti come un sistema museale “a rete” che ingloba sia i poli di maggiore attrattività che i musei minori che, in tal modo, non vengono esclusi dal percorso culturale costruito unitariamente. Secondo i dati a disposizione³⁵, nel 2000, per il secondo anno successivo, il bilancio di esercizio ha chiuso con un avanzo di 3,4 miliardi di lire, che rappresenta la differenza tra i 14,3 miliardi di entrate e i 10,9 miliardi di spese. In tal caso, quindi, l'Amministrazione comunale non solo non è in perdita con i propri musei ma ne ha addirittura ricavato un utile³⁶.

³⁴ Per una ricostruzione dei termini del problema, sia consentito rinviare a A. L. Tarasco, *La redditività del patrimonio culturale. Efficienza aziendale e promozione culturale*, Torino, 2006, dove oltre a sostenere la legittimità costituzionale di un modello giuridico incentrato sulla *valorizzazione economica* del patrimonio culturale, sono rappresentati i dati concernenti la stima contabile dei beni culturali di proprietà pubblica.

³⁵ Esposti e commentati da L. Zan, *Perché i musei civici sono in attivo*, in *Il giornale dell'arte*, n. 201, luglio-agosto 2001, 8-9 e, ancor più analiticamente, da C. Fuortes, *Nuove esperienze gestionali nel settore museale*, in *Economia della cultura*, n. 2/2000, 213 ss.

³⁶ Invece di offrire un'ipotesiolutiva delle problematiche museali, tali dati sembrano *disorientare* taluni economisti della cultura, che in tal modo vedono in parte contraddette le teorie elaborate sul carattere strutturalmente e “forzatamente” *non-profit* delle istituzioni museali: *ex pluribus*, si veda ad esempio quanto sostenuto in precedenza dallo stesso C. Fuortes, *La finanza del museo tra Stato e mercato: casi di studio internazionali*, in *Economia della cultura*, n. 2/1998, 125 ss., dove si afferma testualmente che “parlare di ‘privatizzazione’ del museo è, dunque, assolutamente fuori luogo se con tale termine si intende la trasformazione del soggetto giuridico verso una società privata orientata al profitto” (p. 139), dal momento che “l'unica privatizzazione possibile va intesa in relazione alla forma organizzativa – forzatamente non profit – e, quindi, ad un superamento dell'attuale modello di offerta pubblica verso un ‘sistema di offerta privata di bene pubblico’” (p. 141). E' evidente, pertanto, l'*imbarazzo* rispetto al caso dei “Musei civici veneziani”, che comodamente viene considerata dallo stesso Autore, *Nuove esperienze gestionali*, cit., 221, “l'eccezione che conferma la regola”.

Ai fini della nostra analisi giuridica è utile esporre le opzioni gestionali di fondo che hanno contribuito a tale risultato di esercizio. La formula *vincente* – a giudizio degli economisti – è risultata essere quella di aumentare il costo del biglietto (giustificando il più elevato costo con l'accessibilità di una serie di musei civici), e ridurre il costo medio per visitatore attraverso una riduzione delle spese fisse.

Nel dettaglio, tali scelte sono state a loro volta determinate da un'intelligente decisione di responsabilizzare il gestore privato dei musei civici di Venezia³⁷ attraverso la compartecipazione agli utili prodotti.

Infatti, il bando di gara del 1999 per l'affidamento quadriennale dell'appalto di servizi non prevedeva alcuna remunerazione fissa per gli introiti derivanti dalla bigliettazione museale, dalle vendite dei *bookshop*, dalle caffetterie e dal servizio di audioguida, vincolando, invece, la remunerazione del gestore alla percentuale (poi aggiudicata) del 27,6% degli incassi, maggiormente in linea con la logica sottesa all'*esternalizzazione* vera e propria (caratterizzata dalla *condivisione* degli obiettivi) piuttosto che al semplice *appalto di servizi* che si risolve in una mera prestazione di servizi che un terzo fornisce all'amministrazione-committente dietro pagamento di un corrispettivo.

Scelta opportuna si è rivelata anche l'introduzione del biglietto unico dei musei di piazza San Marco (Palazzo ducale, Museo Correr, Museo archeologico nazionale, Biblioteca marciana) che dà accesso anche agli altri musei civici (Palazzo di Mocenigo, del Vetro, del Merletto), con un prezzo di poco superiore al normale. L'effetto di tale "politica dei prezzi" è stato non solo l'aumento degli incassi (dell'Amministrazione comunale e, perciò, del gestore comunale) ma altresì un miglioramento dell'offerta della pubblica fruizione, dal momento che ha consentito al pubblico di conoscere anche siti museali minori che diversamente sarebbero rimasti oscurati dalle grosse attrattive, come il Palazzo ducale o il museo archeologico³⁸.

Sul fronte dei costi sostenuti, l'amministrazione comunale si è liberata degli oneri della custodia appaltando alla medesima A.T.I. anche il servizio di sorveglianza, assistenza al pubblico e portineria. Così, oltre ai tipici servizi della *legge Ronchey* n. 4 del 1993, l'Amministrazione comunale veneta ha esternalizzato anche i più tradizionali servizi museali. In realtà, tale opzione è stata l'effetto ultimo di una decisione assunta nel tempo nel senso di non colmare i vuoti in organico via via creati per il personale di custodia: in tal modo, nel 2000, gli addetti fissi dell'organico dei Musei civici veneziani sono arrivati ad essere inferiori (*solo 77*) di quelli dell'A.T.I. (110 dipendenti).

Il complesso di tali scelte ha consentito di ridurre i costi di gestione e di aumentare i ricavi nel biennio 1999-2000³⁹ nonostante la riduzione del numero di visitatori tra il 1996 e il 2000.

³⁷ Ossia l'A.T.I. *Venezia musei s.c.r.l.*, composta dalle seguenti società: CNS Scarl Elemond s.p.a., Marsilio editore s.p.a., Ingegneria per la cultura s.r.l., Costa aquarium s.p.a., coop. La Cascina scarl.

³⁸ Nel contempo, sono state significativamente ridotte anche le tipologie di visite gratuite, con un conseguente ed ulteriore aumento del costo medio del prezzo d'ingresso.

³⁹ Cfr. i dati esposti da L. Zan, *op. loc. ult. cit.* e C. Fuortes, *Nuove esperienze*, cit. Deve, però, precisarsi che risultati economici parimenti positivi non sono stati raggiunti in un'analoga esperienza di esternalizzazione di un complesso di attività museali nei Musei capitolini di Roma, come si ricava in C. Fuortes, *Nuove esperienze*, cit., part. 215-217.

A ciò deve aggiungersi che l'esternalizzazione dei servizi museali, pur essendo avvenuta secondo la formula del *global service*, non ha minimamente inciso su talune attività ritenute coesenziali alla sfera pubblica, come la direzione scientifica, la ricerca e l'attività conservativa in senso stretto. In tal modo, l'amministrazione museale ha potuto concentrare le proprie energie verso il controllo *quali-quantitativo* del livello dei servizi offerti dall'A.T.I. aggiudicataria, in linea con la metodologia generalmente seguita nelle esternalizzazioni⁴⁰.

1.5.2. Il modello della società per azioni nella *Parchi della Val di Cornia* e nella *Brescia Musei s.p.a.*

Anche il modello della società per azioni sperimentato a livello locale consente di riflettere più in generale sulla produttività economica della gestione del patrimonio culturale, dal momento che, come noto, la società per azioni rappresenta *species* del *genus* delle società di capitali strutturalmente preordinate al perseguimento di uno scopo di lucro, in apparente contrasto, quindi, con la *tesi puritana* che vorrebbe mantenere i beni culturali *incontaminati* dalla logica della ricerca del profitto.

I parchi della Val di Cornia, in Toscana, rappresentano insieme alla Val di Noto, in Sicilia, gli unici sistemi di distretti industriali attualmente esistenti, integrando assieme - quanto alla proprietà - beni statali, regionali, locali e - quanto a tipologia di beni - testimonianze archeologiche, storiche, beni paesaggistici, oltre a tradizioni culturali e tipicità locali, conglobando sei parchi naturali tematici e relativi musei archeologici (parco archeomarinario di San Silvestro; parco archeologico di Baratti-Populonia; museo archeologico del territorio di Populonia; parchi costieri della Sterpaia e di Rimigliano; parco di Montioni; parco forestale di Poggio Neri) che si sviluppano in differenti contesti amministrativi.

Costituita nel 1993, la "Parchi della Val di Cornia" s.p.a. costituisce un servizio pubblico locale che assume per obiettivo uno scopo di lucro che viene perseguito da una società per azioni a capitale misto pubblico-privato che valorizza come risorsa primaria un territorio sottoposto a tutela paesistica per oltre 10 mila ettari di terreno. Grazie all'investimento effettuato dalla società, è stata superata la "tutela passiva dei piani urbanistici", giungendo, così, "all'impresa culturale per la realizzazione dei parchi e dei musei"⁴¹.

Pur non essendo ancora in attivo, e registrandosi perdite fino ad ora sostenute dai soci pubblici (Comuni) soprattutto attraverso ricapitalizzazioni, la "Parchi della Val di Cornia" s.p.a., fino al 2002, è riuscita a coprire circa il 70% dei costi operativi con i ricavi derivanti da biglietti, *merchandising*, canoni di concessioni e affitti a terzi. Tra il 1996 e il 2002, si è registrato un aumento medio annuo del

⁴⁰ Conferma, infatti, C. Fuortes, *Nuove esperienze*, cit., 219, che l'esternalizzazione di "molte parti del processo produttivo museale consent[er]e di introdurre un sistema di qualità nell'offerta dei servizi museali attraverso l'introduzione di parametri prestazionali e dei relativi sistemi di controllo e monitoraggio tra il soggetto pubblico che definisce gli *standard* e li controlla e il soggetto privato che svolge i servizi".

⁴¹ Come riconosciuto dal presidente della Val di Cornia s.p.a., M. Zucconi, *L'esperienza dei Parchi della Val di Cornia*, in AA. VV., *Le risorse culturali*, cit., 178 ss., 180.

160% dei ricavi da servizi aggiuntivi, mentre le entrate della biglietteria hanno subito un aumento medio annuo del 46%; in particolare, la spesa media annua in servizi aggiuntivi per ciascun visitatore è cresciuta dallo 0,36 centesimi di euro del 1996 a 1,28 euro del 2002.

Nel complesso, il fatturato dei sei parchi della Val di Cornia si è quintuplicato nel settennio 1996-2002, con un tasso medio di crescita del 35,32%, anche se – parallelamente – anche i costi sono aumentati, sebbene in misura più ridotta (28%), con un *trend* che lascia ben sperare in ordine alla progressiva riduzione della forbice tra costi e ricavi, in omaggio all'obiettivo della società per azioni di aumentare sempre più la capacità di autofinanziamento.

Da non sottovalutarsi è anche l'avvenuta creazione di un indotto economico generato dai parchi della Val di Cornia, grazie all'insieme delle attività realizzate dalla s.p.a. e dalle società esternalizzate cui la stessa Val di Cornia s.p.a. si è rivolta tramite gara (il c.d. *impatto indiretto*). Nel sistema economico del parco, operano 29 imprese, che producono un fatturato di oltre € 5.160.000, di cui il 31% direttamente prodotto dalla Val di Cornia s.p.a., il 4% derivante dai servizi di visite guidate, il 2% da imprese che operano nel settore delle manutenzioni e delle pulizie mentre la *magna pars* (ben il 63%) è prodotta da imprese della ristorazione e della ricettività in genere.

Nonostante la perdurante necessità di un finanziamento da parte dei soci pubblici, la "Parchi della Val di Cornia" s.p.a., offre lavoro a 260 unità, di cui il 50% nel settore dell'accoglienza e della ristorazione, l'11% nell'accompagnamento dei visitatori, il 10% nel settore delle pulizie e manutenzioni ed il 29% nella stessa impresa "Parchi Val di Cornia s.p.a."⁴². D'altronde, già dal 1994 al 2002, secondo gli ultimi dati disponibili⁴³, il tasso di disoccupazione dell'area interessata si è dimezzato, passando dal 14% al 6-7% del 2002.

Gli ottimi risultati sono stati ottenuti anche grazie alla costituzione di un unico soggetto giuridico deputato a gestire unitariamente la rete di parchi e di musei dell'area, beneficiando dei vantaggi legati sia all'utilizzo di un ente avente forma giuridica privata che delle economie di scala: flessibilità e mobilità del personale sull'intero territorio, predisposizione di "pacchetti turistici" che combinano assieme risorse culturali, paesaggistiche, ambientali e prodotti tipici locali.

I dati citati dimostrano, in sintesi, che indipendentemente dalla effettiva realizzazione di un lucro o dell'autosostenimento finanziario dell'ente gestore, una concezione aziendale e produttivistica del patrimonio culturale sarebbe ben in grado di generare efficienza di gestione, riducendo progressivamente la necessità dell'intervento pubblico, le cui risorse, così risparmiate, potrebbero essere ridistribuite in ulteriori ambiti (geografici o tematici) di intervento culturale⁴⁴.

E si rifletta, infine, sul fatto che i brillanti risultati sono stati ottenuti nell'ambito di un percorso culturale senz'altro definibile "minore" rispetto ai tradizionali e noti percorsi fiorentini, romani, veneziani o napoletani, in cui

⁴² M. Zucconi, *L'esperienza*, cit., 182.

⁴³ E tratti da Ecoter – Cles s.r.l. – Consorzio Civita (a cura di), *Linee guida*, cit., spec. 62-79.

⁴⁴ E' appena il caso di precisare che le risorse finanziarie pubbliche comunque impiegate (per sostenere la parte dei costi non coperti dai ricavi ottenuti), piuttosto che concepirsi come *spesa morta* per coprire le inefficienze di gestione, potrebbero interpretarsi come sano "intervento keynesiano" che contribuisce insieme con gli attori privati a generare reddito ed occupazione.

applicando logiche rigorosamente aziendali si può ben sperare di realizzare risultati ancora superiori, riducendo il divario oggi obiettivamente esistente tra costi sostenuti e ricavi prodotti.

Tra le società per azioni istituite a livello locale, accanto alla Parchi della Val di Cornia s.p.a. della Toscana, spicca anche la *Brescia Musei s.p.a.*, istituita dal comune di Brescia nel marzo del 2003, e partecipata dall'Amministrazione comunale (92%), Fondazione CAB (4%), dall'Azienda servizi municipalizzati di Brescia (2%) e dalla Camera di Commercio (2%). Essa è finalizzata sia alla gestione degli spazi museali del complesso di Santa Giulia che all'organizzazione di mostre ed eventi culturali che si tengono proprio nella stessa struttura di Santa Giulia⁴⁵.

Pur non pretendendo di costituire la base di costruzione di una teoria per una gestione redditizia dei beni culturali, tali dati si prestano quanto meno a confutare la diffusa convinzione secondo cui la gestione dei beni culturali non produca altro che *perdite secche*, così da giustificare pregiudizialmente l'intervento degli apparati pubblici, che da meri finanziatori diventano *di fatto* co-decisorie delle politiche imprenditoriali dettagliando minuziosamente piani, programmi e strategie di valorizzazione.

Di tal guisa, risulta essere quanto meno contestabile la monoliticità dell'orgoglioso assunto secondo cui le "caratteristiche intrinseche del settore" sarebbero "assolutamente non profit", e che "il successo principale della 'legge Ronchey' è stato quello di riuscire ad arricchire l'offerta del sistema museale italiano di servizi di accoglienza di livello internazionale, piuttosto che individuare una fonte finanziaria privata capace di diminuire significativamente l'onere finanziario pubblico"⁴⁶.

E' vero: *normalmente*, anche i più grandi musei del mondo non riescono a produrre utili. Con insistenza ed immancabile provincialismo, si cita il caso (ritenuto) "esemplare" del bilancio normalmente in perdita del *Metropolitan museum* di New York, che da ultimo ha chiuso l'anno fiscale 2005 (conclusosi a giugno) con una perdita di \$ 3,426 milioni⁴⁷.

All'esempio del *Metropolitan museum*, certamente eclatante e perciò "popolare" e generosamente reclamizzato dai *puristi* dei beni culturali, se ne affiancano però altri, meno noti (forse) perché mettono in crisi l'assunto dell'improduttività economica dei beni culturali. E' il caso dell'*Art Institute* di Chicago, che sempre nell'anno fiscale 2005, ha prodotto un utile di \$ 1,931 milioni, ancorché, poi, questi siano stati reinvestiti nel settore, in omaggio alla concezione del museo d'arte americano "*not-for profit*", che è concetto differente rispetto alla tesi della inidoneità strutturale di un'azienda museale a produrre profitti⁴⁸.

⁴⁵ Ulteriori dati disponibili in M. Minuti e S. D'Annibale, *La gestione*, cit., 81-85.

⁴⁶ C. Fuortes, *Introduzione*, in C. Bodo - C. Spada (a cura di), *Rapporto sull'economia della cultura in Italia 1990-2000*, Bologna, 2004, 197 ss., 200.

⁴⁷ I dati economici relativi al *Metropolitan* di New York e dell'*Art Chicago* sono tratti da A. Somers Cocks, *I musei azienda non producono profitti*, in *il Giornale dell'arte*, n. 249, dicembre 2005, 1 e 4.

⁴⁸ Gli economisti riconoscono - ma senza approfondire - che esistono dei "casi molto rari" in cui il bilancio di un'azienda museale chiude in attivo (in tal senso è P. Leon, *Gli approcci alla valutazione nel settore dei beni culturali nell'esperienza italiana*, in AA. VV., *Le risorse culturali*, cit., 31, *sub nota* n. 14), ma si ha molta più premura di sottolineare che generalmente il numero dei

Al di là dei dati e delle esperienze citate, è comunque interessante conoscere le modalità di finanziamento di taluni musei stranieri la cui gestione, nonostante la mancata produzione di un utile, risulta essere improntata ad efficienza ed economicità, nel rapporto tra *input* ed *output*⁴⁹. Per il *Metropolitan museum*, ad esempio, concorrono al bilancio, oltre ai proventi (degli equivalenti) dei servizi aggiuntivi italiani (per il 4%) e ai biglietti d'ingresso (12%), gli "amici del museo" (12%), ossia liberi sostenitori dell'ente che scelgono di "abbonarsi" al Museo, e per il 12% la città di New York⁵⁰.

La fetta più grande è determinata dalle donazioni e sponsorizzazioni (per il 31%) e dalla rendita sul fondo capitale (per il 29%). Tra le donazioni e sponsorizzazioni, è ricompreso anche il *fund-raising* (lett. *ricerca di capitale*), ossia l'attività strategica di reperimento di risorse finanziarie per l'istituzione culturale, fonte di finanziamento utilizzata in Italia più nel settore delle attività culturali⁵¹ che in quello dei beni culturali dove, ad esempio, risulta essere stato adottato nella sola *Galleria d'arte moderna* di Bologna⁵².

visitatori e dei biglietti venduti non è sufficiente a garantire la copertura di tutti i costi di un museo o di un sistema museale, per non dire del fatto che "non ci sono biglietti da riscuotere e da assegnare alla gestione di un monumento aperto e visibile per tutti" (*op. loc. ult. cit.*).

⁴⁹ Gli studi sui profili di diritto comparato dei beni culturali, non molto copiosi, si devono essenzialmente a: G. Clemente di San Luca (a cura di), *Tutela, promozione e libertà dell'arte in Italia e negli Stati Uniti d'America*, Giuffrè, Milano, 1990; C. Acidini Luchinat, *Il museo d'arte americano. Dietro le quinte di un mito*, Milano (Electa), 1999; G. Cofrancesco (a cura di), *I beni culturali. Profili di diritto comparato e internazionale*, Roma (Ist. Poligrafico zecca dello Stato), 1999; L. Mezzetti (a cura di), *I beni culturali. Esigenze unitarie di tutela e pluralità di ordinamenti*, Padova, 1995; L. Bobbio, *I beni culturali e ambientali nel diritto comparato: modelli normativi, organizzazione amministrativa e situazioni giuridiche soggettive*, in *Riv. giur. urb.*, 1996, 215 ss.; S. Italia, *I beni culturali in Italia e in Europa*, Udine (Del Bianco), 1999; A. Lanzaro – R. Borriello, *Legislazione internazionale e comparata dei beni culturali*, Napoli (Edizioni Simone), 2002; H. Porfyriou (a cura di), *Studi comparativi*, Venezia (Giunta regionale del Veneto), 2002; A. Miranda (a cura di), *La tutela privatistica dei beni ambientali e culturali tra prescrizione e cooperazione: modello inglese e prospettive italiane*, Padova, 2004; P. Bilancia (a cura di), *La valorizzazione dei beni culturali tra pubblico e privato: studio dei modelli di gestione integrata*, Milano (Franco Angeli), 2005; D. Amirante – V. De Falco (a cura di), *Tutela e valorizzazione dei beni culturali: aspetti sopranazionali e comparati*, Torino, 2005; N. Assini – G. Cordini, *Beni culturali e paesaggistici. Diritto interno, comunitario, comparato e internazionale*, Padova, 2006.

⁵⁰ Circa la percentuale dei costi sostenuti dal settore pubblico, se si è d'accordo nel ripetere che i bilanci delle istituzioni museali chiudono sempre in perdita, per contro tale affermazione non è sempre supportata da dati altrettanto condivisi: se da un lato si cita la percentuale del 12% dei costi sostenuti dalla città di New York (di cui 6% per i servizi, ed una corrispondente quota del 6% per la vigilanza, come riferito da A. Somers Cocks, *I musei azienda non producono profitti*, cit., 1 e 4), P. Leon, *Gli approcci alla valutazione nel settore dei beni culturali nell'esperienza italiana*, in AA. VV., *Le risorse culturali*, cit., 27 ss., 40, riferisce, invece, una ben superiore percentuale del 60% dei costi totali del bilancio del *Metropolitan museum* che sarebbero sostenuti dagli apparati pubblici.

⁵¹ Si veda M. C. Cagli, *Il fund raising: una sfida per l'impresa non profit*, in AA.VV., *Occupazione e no-profit: il fund raising come risorsa per lo spettacolo* (intervento tenuto in occasione del seminario *Occupazione e no-profit: il fund raising come risorsa per lo spettacolo*, realizzato da *Scienter* e da *Amitie*, nel quadro del progetto europeo *NOFRET Networking to Outfit Fund Raising for Employment in the Third sector* – Bologna 28 settembre 2001).

⁵² Come accennato, nell'ambito della gestione di musei di enti locali, una significativa esperienza di *fund-raising* è quella sviluppata dalla *Galleria d'arte moderna* di Bologna, costituita ai sensi degli artt. 55 ss. dello Statuto comunale, per la cui gestione è stato applicato il modello della "istituzione" previsto dall'art. 113-bis, comma 1, lett. a), d. lgs. n. 267/00 (TUEL): sul punto,

Del tutto ignoto, in Italia, è il sistema della rendita sul fondo capitale, che incide sull'attivo del bilancio del *Metropolitan* per il 29%: consiste degli investimenti finanziari derivanti dalle donazioni dei cittadini, che decidono di investire nel settore.

Probabilmente, la decisione di investire e donare nel settore della cultura discende anche dall'ispirazione tipicamente liberale degli Stati Uniti d'America che - propendendo per uno *Stato minimo e leggero* - induce automaticamente i cittadini a fare quel che lo Stato, istituzionalmente, non fa a causa della caratterizzazione residuale dell'intervento del *welfare*⁵³. Vi contribuisce notevolmente anche il sistema fiscale che, a differenza dell'Italia, prevede sgravi fiscali per le donazioni effettuate non solo dalle persone giuridiche ma anche dai singoli (persone fisiche)⁵⁴.

In conclusione, l'assenza di un lucro come un dato economico reale non esclude una gestione economicamente efficiente, che utilizzi finanza innovativa, apporto di capitali privati (anche attraverso il *project-financing*), donazioni, sponsorizzazioni, utilizzazioni a pagamento di spazi e beni culturali per rinvenire, così, i mezzi (sebbene non soddisfattivi) per il sostegno del patrimonio culturale, compensando e contenendo, allo stesso tempo, la progressiva diminuzione della misura dell'intervento finanziario pubblico.

La purezza dello scopo (conservare e valorizzare il patrimonio culturale) non si contrappone ad una logica economica che, anzi, si presenta strumentale rispetto alla realizzazione di quello ideale: essa non deve essere unicamente intesa nel senso di ricerca di un lucro (che comunque non appare, a tacer d'altro, incompatibile con l'obiettivo di promozione culturale) ma anche come modalità

si veda specificamente Ecoter – Cles s.r.l. – Consorzio Civita (a cura di), *Linee guida*, cit., part. 41-45.

⁵³ La distinzione tra modello "residuale" e "istituzional-redistributivo" del *welfare* si deve a R. M. Titmuss, *Social policy: an introduction*, New York, 1974, 18 ss. Specificamente, per la qualificazione del modello americano di *welfare* come residuale, cfr. W. Korpi, *Social policies strategies and distributional conflict in capitalist democracies*, in *West European politics*, fasc. 3, 1980.

All'opposto del modello americano di *welfare* residuale si pone il modello istituzional-redistributivo tipico dei Paesi scandinavi, tra i cui estremi si collocano i modelli intermedi affermatasi nell'Europa continentale: M. Paci, *Onde lunghe nello sviluppo dei sistemi di welfare*, in *Stato e mercato*, 1982, 345 ss.

⁵⁴ Probabilmente, è da addebitarsi ad una diffusa cultura statalista la causa della mancanza in Italia di un sistema di sostegno economico della società a favore delle istituzioni culturali, considerato che l'assunzione della promozione culturale come compito pubblico ha prodotto, per converso, l'effetto di una deresponsabilizzazione della società.

Nell'ordinamento italiano, invece, per quanto non s'intenda in questa sede approfondire anche le tematiche connesse al sistema di agevolazione fiscale nel settore dell'arte, della cultura e del patrimonio culturale, deve segnalarsi che è solo di recente introduzione la facoltà per ciascun contribuente di destinare una quota del 5 per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF), tra l'altro, al sostegno delle associazioni non lucrative di utilità sociale (ONLUS) che operino nei settori di cui all'art. 10, comma 1, d. lgs. 4 dicembre 1997, n. 460, che ricomprende anche la "tutela, promozione e valorizzazione delle cose d'interesse artistico e storico" nonché la promozione della cultura e dell'arte, secondo quanto previsto a titolo meramente "sperimentale" dall'art. 1, comma 337, legge 23 dicembre 2005, n. 266. Nonostante la significativa *apertura* della norma, deve osservarsi che essa non ammette deduzioni fiscali da donazioni di persone fisiche ma solo dal reddito dichiarato.

efficiente di finanziamento e funzionamento della struttura museale⁵⁵. E tale obiettivo non può che realizzarsi attraverso un'aziendalizzazione del museo, come gli economisti ormai, da alcuni anni, tentano di dimostrare⁵⁶, con proposte che ora sembrano suffragate anche dai *dati di fatto* esposti dalla Corte dei conti sulla inefficiente gestione della massima parte dei musei di enti locali e, per converso, da alcune positive esperienze di esternalizzazione che si è cercato di ricostruire.

1.5.3. Le società per azioni nella gestione delle *attività* culturali.

Modelli gestionali ispirati alla logica del profitto risultano essere stati sperimentati dalle diverse amministrazioni locali anche nell'ambito delle attività culturali, siano o meno congiunte anche alla *cura* di beni culturali. Sebbene siano *modesti*, degli utili risultano essere stati prodotti anche dalla *Porto antico di Genova s.p.a.*, che gestisce l'*ex Area Expo* e la Darsena di Genova: il raffronto tra il totale dei costi e quello dei ricavi derivanti dall'attività commerciale e congressuale è a vantaggio dei primi sia nel 2001 che nel 2002⁵⁷, a dimostrazione quantomeno della capacità di autofinanziamento della struttura.

Anche nel caso della s.p.a. *Musica per Roma (Msr)* - che gestisce il complesso immobiliare dell'*Auditorium Parco della Musica* (realizzato dall'architetto Renzo Piano) - dopo la perdita di esercizio del 2002 pari a € 1.721, il 2003 si è chiuso con un utile di € 300.000, grazie ai 17 milioni di ricavi, raggiungendo, così, una capacità di autofinanziamento del 40%.

2. Le criticità della gestione dei musei statali: il caso della Fondazione Museo egizio di Torino.

Così descritta la situazione complessiva della gestione dei beni e delle attività culturali appartenenti ad enti locali, fatta - come visto - di punte di eccellenze ottenute grazie a riuscite esternalizzazioni ed ombre derivanti, in prevalenza, da inefficienti gestioni dirette, deve ora riflettersi sui concreti risultati derivanti dall'esternalizzazione dei siti culturali gestiti dallo Stato per il tramite del MiBAC.

Premesso che per i musei statali non sono disponibili aggiornate e sistematiche indagini come quella ora veduta condotta dalla Corte dei conti nell'anno 2005, deve osservarsi che le gestioni autonome dei siti culturali rappresentano una caratteristica della realtà museale locale: il sistema statale risulta fortemente

⁵⁵ Come riconosciuto dalla Corte dei conti nella *Relazione* sul conto generale del patrimonio dello Stato dell'anno 2004, "la configurazione naturale e storica dei predetti beni [culturali, n.d.A.] costituisce una ricchezza del Paese che deve essere gestita e valorizzata, anche con la collaborazione dei privati, in termini di maggiore economicità e redditività".

⁵⁶ Sul piano teorico, oltre agli scritti già citati, si vedano L. Solima, *L'impresa culturale. Processi e strumenti di gestione*, Roma (Carocci), 2004; C. Chirieleison, *La gestione strategica dei musei*, Milano, 2002; AA.VV., *Per una gestione manageriale dei musei italiani* (Atti del corso per direttori di musei statali), Roma, novembre 1998, Ministero per i beni e le attività culturali - Ufficio studi, Roma, 1998; L. Solima, *La gestione imprenditoriale dei musei. Percorsi strategici e competitivi nel settore dei beni culturali*, Padova, 1998; A. Roncaccioli (a cura di), *L'Azienda Museo. Problemi economici, gestionali e organizzativi*, Padova, 1996; per uno studio di settore applicato al caso del Museo egizio di Torino, Ires (a cura di), *Progetto di ricerca finalizzato al rinnovamento del museo egizio di Torino. Close(d) to meet you*, Istituto di ricerche economico-sociali del Piemonte, Torino, 2003, *passim*.

⁵⁷ Secondo i dati riportati in M. Minuti e S. D'Annibale, *La gestione*, cit., 65 ss.

accentrato, con i conseguenti problemi di monitoraggio dei costi e di responsabilizzazione dei risultati connessi a realtà amministrative confluenti all'interno di più ampi *centri* amministrativi. Basti pensare che a livello statale, l'unico ente autonomo finora istituito (anche sfruttando le possibilità offerte dall'art. 115 Codice) è rappresentato dalla Fondazione del Museo egizio di Torino.

Come già accennato, infatti, per i beni culturali dei proprietà statale, limitata applicazione ha avuto il disposto dell'art. 10, comma 1, d. lgs. n. 368/98 (poi rifluito, nella sostanza, nell'art. 115 del Codice), secondo cui il Ministero per i beni culturali, ai fini del più efficace esercizio delle sue funzioni ed in particolare per la valorizzazione dei beni culturali e ambientali, può stipulare accordi con Amministrazioni pubbliche e con soggetti privati e costituire o partecipare ad associazioni, fondazioni o società.

Dandosi esclusivo risalto al tipo giuridico della fondazione, l'unica esperienza innovativa rispetto alla mera gestione diretta da parte del Ministero per i beni e le attività culturali si è realizzata nella citata fondazione per il *Museo egizio* di Torino (istituito il 6 ottobre 2004), che vede la partecipazione, in qualità di fondatori, del Ministero per i beni culturali, della regione Piemonte, della provincia e del comune di Torino e di fondazioni bancarie. Ma al di là dell'istituzione della fondazione per il *Museo egizio* torinese⁵⁸ (è in fase di avanzata gestazione anche la Fondazione della *Venaria reale*, sempre a Torino), il sistema museale statale "non evidenzia alcun cambiamento significativo, manifestando una notevole rigidità e lentezza nell'attivazione delle trasformazioni auspiccate", mentre per contro a "cercare soluzioni innovative per una gestione più efficace ed efficiente sono state le amministrazioni locali che hanno il governo di due delle tre grandi città d'arte italiane", ossia Roma e Venezia⁵⁹.

Al riguardo, è utile prendere in considerazione i dati emersi nel corso del progetto di ricerca finalizzato al rinnovamento del Museo egizio di Torino, in vista della sua trasformazione in fondazione⁶⁰. Lo studio di fattibilità realizzato è particolarmente rappresentativo di una delle maggiori realtà museali italiane (24 mila pezzi di cui solo 11 mila esposti, 306.722 visitatori nel 2001), con le problematiche e le potenzialità connesse ad una sede espositiva celebre in tutto il mondo per la straordinaria ricchezza ed unicità delle sue collezioni; esso è stato oggetto, tra l'altro, della prima trasformazione da ente periferico del Ministero per i beni e le attività culturali in fondazione autonoma, benché totalmente controllata, direttamente e indirettamente, dal MiBAC e da altri enti pubblici.

L'indagine ha evidenziato criticità non dissimili e meno gravi di quelle emerse nell'ambito dei musei degli enti locali, con l'importante differenza, tuttavia, che il restante panorama delle gestioni dei musei statali non sembra presentare nemmeno quelle punte di eccellenza e di innovazioni che abbiamo sopra evidenziato per le autonomie locali.

Tanto alla data della pubblicazione del rapporto (marzo del 2003) quanto ad oggi, l'organigramma del Museo egizio di Torino non prevede né la figura del

⁵⁸ Peraltro non ancora pienamente operativa: cfr. S. Settis, *Al Museo egizio*, in *La Repubblica*, 18 gennaio 2006.

⁵⁹ C. Fuortes, *Nuove esperienze gestionali nel settore museale*, cit., 213.

⁶⁰ Ci si riferisce al dossier curato da Ires (a cura di), *Progetto di ricerca*, cit., part. I.9 ss., da cui sono tratti i dati di seguito indicati.

direttore amministrativo né - come del resto tutti gli uffici museali statali - organi manageriali, come la direzione e gestione del *marketing* od il controllo di gestione.

Sul piano economico-contabile, come gli altri istituti museali statali e locali, anche il Museo egizio presenta un problema di adeguata rappresentazione economico-finanziaria, sia a causa della non evidenziazione dei costi del personale che dell'adozione della contabilità finanziaria anziché economica (in contrasto, quindi, con il sistema contabile adottato nel bilancio dello Stato). Nel caso del Museo egizio, tali problematiche risultano solo in parte mitigate dall'adozione della contabilità speciale per la Soprintendenza speciale alle Antichità egizie, che comunque consente una maggiore flessibilità finanziaria.

I limiti amministrativo-contabili fanno sì che la gestione amministrativa intralci anziché agevolare e *seguire* le attività tipicamente museali. Ciò si desume, ad esempio, “[dal]l’alto costo delle procedure interne di amministrazione e rendicontazione in una logica amministrativa formale che non garantisce un’adeguata rappresentazione economica sintetica e pertanto risulta poco utile per un reale controllo di gestione”⁶¹. Su ciò incide anche la cattiva qualità delle scritture contabili, i cui livelli di aggregazione della spesa “non propongono articolazioni e dettagli in modo differenziato”⁶².

Sorprendente è, poi, la spesa per il personale (circa 5 miliardi di vecchie lire), con un’incidenza sul complessivo bilancio di 6,5 miliardi pari al 76% del costo stimato del museo. Del restante 24% del bilancio dell’ente, più della metà viene speso per altri costi di funzionamento fissi, e quindi difficilmente comprimibili.

In pratica, circa l’88% del bilancio del museo egizio viene speso per...amministrare se stesso, con la conseguenza che la rigidità della spesa per i costi fissi libera scarsissime risorse finanziarie da investire nella ricerca, conservazione e fruizione, sia in valore assoluto che in percentuale. Gli ultimi dati disponibili parlano di 0,35 milioni di euro (meno di 700 milioni di lire) impiegati nelle attività di ricerca, fruizione e conservazione, a fronte di una spesa ottimale stimabile in 2,5 milioni di euro.

Tali dati evidenziano come - a nostro avviso - la mera trasformazione della natura giuridica del Museo egizio di Torino, da ente statale gestito direttamente dal MiBAC a fondazione autonoma partecipata, a sua volta, anche da fondazioni, oltre che dal MiBAC e dalle autonomie locali, non garantisce, *ex se*, la risoluzione dei veduti limiti, che dipendono, in sintesi, sia dalla scarsità delle risorse finanziarie che dal modo in cui quelle disponibili sono state fino ad ora spese⁶³: proprio al fine di superare le vedute criticità appare più funzionale l’istituzione di un ente *for profit* (modello, come visto, molto usato dalle autonomie locali) che miri a realizzare il massimo risultato con il minimo impiego di risorse, anche attraverso l’adozione di politiche in grado di mettere a reddito l’immenso patrimonio in dotazione secondo gli insegnamenti derivanti dall’economia dei beni culturali (creazione di mostre itineranti, *rights*

⁶¹ Ires (a cura di), *Progetto di ricerca*, cit., part. I.10.

⁶² Ires (a cura di), *Progetto di ricerca*, cit., part. I.10-I.11.

⁶³ Anche il citato studio curato dall’Ires denuncia chiaramente (*op. ult. cit.*, I.14) “la mancanza di un disegno complessivo del nuovo Museo egizio, sia rispetto al livello delle attività che si vogliono sviluppare, sia rispetto agli standard che si considereranno come riferimento, sia infine rispetto al rinnovo e ampliamento della sede fisica (...)”.

management, noleggio a pagamento di una parte delle collezioni ecc...): in pratica, è necessario che il nuovo modello adottato renda evidente all'esterno (divenendone la concreta forma giuridica) la trasformazione del modo di concepire e gestire il patrimonio culturale in dotazione, evitando, così, di creare contenitori giuridici nuovi solo nella forma ma portatori, nella sostanza, di pregiudizi e limiti caratteristici della gestione diretta.

Se ciò non realizzi anche l'effetto dell'automantenimento finanziario della struttura museale con eventuale produzione di utili non significa che la diversa metodologia adottata sia stata inefficace ma, anzi, può solo indurre a proseguire coerentemente sulla strada intrapresa, una volta veduti i primi positivi risultati di gestione, pur tenendo sempre presenti, ovviamente, le ragioni di conservazione e promozione culturale⁶⁴.

⁶⁴ Sul progetto di gestione della Fondazione Museo egizio di Torino, si veda Ires Piemonte (a cura di), *Progetto di gestione della Fondazione Museo delle Antichità Egizie*, Torino, s.d. ma 2005.