

SCRITTI IN ONORE DI EUGENIO PICOZZA



SCRITTI IN ONORE  
DI  
EUGENIO PICOZZA

Volume II

EDITORIALE SCIENTIFICA  
NAPOLI

*Proprietà letteraria riservata*

© Copyright 2019 Editoriale Scientifica s.r.l.  
Via San Biagio dei Librai, 39 – 80138 Napoli  
[www.editorialescientifica.com](http://www.editorialescientifica.com) [info@editorialescientifica.com](mailto:info@editorialescientifica.com)

ISBN 978-88-9391-

ANTONIO LEO TARASCO

MODELLI GIURIDICI PER L'INCREMENTO  
DELLA REDDITIVITÀ DEL PATRIMONIO CULTURALE:  
ITALIA, FRANCIA E GRAN BRETAGNA  
A CONFRONTO\*

SOMMARIO: 1. Per un diritto dell'economia del patrimonio culturale. – 2. Il patrimonio culturale: funzione sociale e valore economico nella trama costituzionale. – 3. Per una lettura unitaria degli articoli 9, 41, 97 e 118, comma 4, Cost. – 4. Ripensare i controlli sulla gestione del patrimonio culturale. – 5. La dirigenza museale tra modello monodirezionale e “bicefalismo imperfetto”. – 6. Incrementare la redditività della gestione del patrimonio culturale pubblico. – 6.1. Proposte operative. – 6.2. Proposte organizzative: per un'Agenzia del patrimonio culturale pubblico.

*1. Per un diritto dell'economia del patrimonio culturale*

Partendo dal presupposto per cui “se non conti non sai quello di cui stai parlando”, le riflessioni giuridiche sul patrimonio culturale non possono che seguire la descrizione economica del fenomeno, in grado di fornire una misura di parametri assai diversi tra loro, quali il gradimento dei siti da parte dei visitatori, il bisogno di finanziamento pubblico, la capacità di automantenimento espressa dai modelli gestori e, in ultima analisi, il reale rispetto dei vaghi ma sempre cogenti parametri di efficacia ed economicità (art. 1, legge 7 agosto 1990, n. 241) che non possono non applicarsi anche al settore culturale; soltanto *dopo* la descrizione numerica del fenomeno in analisi, si potranno prospettare le problematiche e le relative ipotesi giuridiche risolutive. La simultanea analisi giuridica ed economica costituisce una chiave per esaminare problematiche e soluzioni innovative per la migliore gestione del patrimonio culturale<sup>1</sup>.

\* Lo scritto sintetizza e riproduce tesi e contenuti del volume *Diritto e gestione del patrimonio culturale*, Laterza, Roma-Bari, 2019.

<sup>1</sup> In una prospettiva finanziaria, si veda F. M. EMMANUELE EMANUELE, *Arte e Finanza*, II ed., Esi, Napoli, 2015 nonché A. DI MAJO, F. MARCHETTI, P. A. VALENTINO (a cura di), *L'intervento dei privati nella cultura. Profili economici, fiscali e amministrativi*, Giunti, Firenze, 2013. In una prospettiva strettamente aziendale, si vedano A. HINNA, M. MINUTI, *Progettazione e sviluppo di aziende e reti culturali. Principi, strumenti, espe-*

Tale prospettiva è più che consolidata tra gli studiosi di economia della cultura che, condivisibilmente, fanno precedere l'elaborazione di ogni progetto di gestione di un sito di interesse culturale dall'analisi di fattibilità economica; in questa, la valutazione degli aspetti giuridici e istituzionali si presenta solo successivamente, sul piano logico, rispetto alle preve analisi organizzative ed economico-finanziarie<sup>2</sup>. Infatti, se è vero che "l'aspetto economico, quello organizzativo e quello giuridico costituiscono aspetti critici e interagenti per decidere la fattibilità di un investimento", soltanto dopo aver analizzato i profili tecnici, finanziari ed economici si potranno formulare le più adatte soluzioni giuridiche finalizzate ad individuare il migliore modello gestionale<sup>3</sup>.

Tale prospettiva è solo apparentemente distonica rispetto a quanto previsto dall'ordinamento. Infatti, sul piano giuridico, la necessità di un'analisi degli obiettivi di crescita culturale e dei mezzi finanziari a disposizione al fine di poter individuare, successivamente, il migliore modello di gestione di un sito, è già avvertita da almeno tre lustri, come testimoniato dall'art. 115, comma 4, secondo periodo, d. lgs. n. 42/2004, che condiziona saggiamente "la scelta tra le due forme di gestione" diretta o indiretta alla "valutazione comparativa in termini di sostenibilità economico-finanziaria e di efficacia, sulla base di obbiettivi previamente definiti"<sup>4</sup>. Tale norma, purtroppo, è rimasta inattuata atteso che la sua

*rienze*, Hoepli, Milano, 2009; V. RUSSO, *Economia pura/applicata ai beni culturali*, Caccucci editore, Bari, 2013. Per le attività culturali, si veda specificamente L. ARGANO, *La gestione dei progetti di spettacolo. Elementi di project management culturale*, Franco Angeli, Milano, 2004. Per un inquadramento generale, si veda A. BARTOLINI, voce *Beni culturali (Diritto Amministrativo)*, in *Enc. Dir.*, Annali, vol. VI, Giuffrè, Milano, 2013, 93 ss. ed ivi ampi richiami bibliografici.

<sup>2</sup> A. LEON, V. TUCCINI, *La dimensione economica del patrimonio culturale*, in C. BARBATI, M. CAMMELLI, G. SCIULLO (a cura di), *Diritto e gestione dei beni culturali*, il Mulino, Bologna, 2011, 242.

<sup>3</sup> La necessità di conoscere le potenzialità di sviluppo economico di un determinato sito, la capacità di automantenimento finanziario, il *deficit* gestionale strutturale e le sue modalità di copertura, in uno, ovviamente, con la individuazione degli obiettivi di promozione culturale che si intendono perseguire, rappresenta – sul piano empirico – un'esperienza nota già ai siti Unesco per i quali l'Agenzia specializzata dell'Onu ha sempre preteso un progetto di gestione per valutare la domanda di iscrizione di un determinato sito, culturale o naturale, nella lista del patrimonio mondiale Unesco.

<sup>4</sup> Per l'analisi critica della disposizione e la sua travagliata gestazione, sia consentito rinviare a A. L. TARASCO, *Commento all'art. 115*, in G. LEONE, A. L. TARASCO (a cura di), *Commentario al Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Cedam, Padova, 2006, 718 ss.

rigorosa applicazione pretenderebbe che la gestione diretta costituisca non già un principio precostituito e incontestabile ma l'esito conclusivo di un progetto di gestione che ne dimostri, in concreto e senza preferenze ideologiche, la sua superiorità rispetto ad una gestione esternalizzata. Ciò che è bellamente contraddetto dal fatto che, almeno a livello di gestione di siti statali, non è mai stata effettuata alcuna valutazione comparativa per comprendere quale fosse il migliore modello di gestione; tale elusione<sup>5</sup>, si badi, è avvenuta indifferentemente a (ingiustificato) vantaggio del pubblico o del privato, sol che la convinzione della gestione pubblica o privata fosse *aliunde* già maturata.

## 2. Il patrimonio culturale: funzione sociale e valore economico nella trama costituzionale

Di valore culturale e funzione sociale del patrimonio culturale si è ampiamente discusso nella letteratura giuridica e umanistica in genere; confondendo, però, il fine con il mezzo, si è a torto ritenuto che la finalità di promozione culturale non debba essere realizzata con strumenti aziendalistici; il patrimonio culturale è stato così "spiritualizzato" fino ad obliterarne completamente il rilievo economico e nascondere la necessità che costi e ricavi, anche in tale pur nobile settore, debbano tendere all'equilibrio. È il recupero di tale dimensione (e non la negazione del profilo culturale) che, invece, si suggerisce di sviluppare, nella convinzione che la finalità di promozione della persona umana per mezzo della cultura (art. 9 Cost.) debba essere perseguita con metodo aziendale teso all'ottimale impiego delle risorse pubbliche (art. 97, commi 1 e 2, Cost.); tale finalità, se può giungere anche a giustificare gestioni diseconomiche purché si realizzi l'incremento della conoscenza dell'identità culturale della Nazione e delle comunità in cui questa si articola, presuppone comunque la conoscenza del valore economico del patrimonio culturale e la tensione costante verso il progressivo incremento della capacità di automantenimento dei diversi istituti e luoghi della cultura ove

<sup>5</sup> Dotata di una sorta di "copertura regolamentare" per effetto dell'art. 5, d.m. 23 dicembre 2014.

si espongono beni del patrimonio culturale; ciò di cui sembrano preoccuparsi più in Francia che in Italia<sup>6</sup>.

In altri termini, la finalità di elevazione civica e spirituale della persona umana per mezzo della promozione della cultura e, per suo tramite, del patrimonio culturale, se implica il programmato disinteresse per la finalizzazione lucrativa della gestione dei beni, non esclude, però, una gestione attenta ai profili dell'equilibrio di bilancio e, dunque, della costante riduzione delle spese e dell'incremento delle entrate. Se da un lato si gestisce il patrimonio culturale al fine di promuovere la persona umana e non per produrre un lucro, al punto tale da tollerare, studiatamente, anche gestioni diseconomiche pur di realizzare il programma costituzionale di cui all'art. 9 Cost., tale nobile e condivisibile finalità non esclude comunque un metodo di gestione rispettoso del principio del "buon andamento" (97, comma 2, Cost.)<sup>7</sup> e della garanzia dell'equilibrio dei bilanci pubblici (art. 97, comma 1, Cost.)<sup>8</sup>; il che implica lo studio costante finalizzato alla riduzione dei costi e degli incrementi delle entrate anche *in subiecta materia*. Diversamente detto, il *fine* (promozione della persona umana per mezzo del patrimonio culturale) non

<sup>6</sup> Cfr. fin da ora SÉNAT, *Rapport d'information fait au nom de la commission des finances sur les musées nationaux* (par M. Yann Gaillard), 4 juin 2014, in [www.senat.fr](http://www.senat.fr).

<sup>7</sup> Sul principio del buon andamento dei pubblici uffici, limitatamente agli scritti monografici, si vedano G. M. SALERNO, *L'efficienza dei poteri pubblici nei principi dell'ordinamento costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1999; M. GALDI, *Buon andamento, imparzialità e discrezionalità amministrativa*, Liguori, Napoli, 1996; G. D'ALESSIO, *Il buon andamento dei pubblici uffici*, Cedam, Padova, 1993; A. ANDREANI, *Il principio costituzionale di buon andamento della pubblica amministrazione*, Cedam, Padova, 1979.

<sup>8</sup> Sul principio dell'equilibrio di bilancio, si vedano gli scritti di: M. BARBIERO, *I controlli interni ed esterni nell'amministrazione locale. Analisi del sistema e focus sull'equilibrio di bilancio*, Maggioli Editore, Milano, 2018; L. MERCATI, *L'equilibrio di bilancio tra principi contabili e norme tecniche: nota a Corte cost., n. 89 del 27 aprile 2017*, in *Giur. Cost.*, 2017, 889 ss.; G. URBANO, *Equilibrio di bilancio e governance sanitaria*, Cacucci, Bari, 2016; F. JORIO, *Il risanamento delle attività economiche: il principio dell'equilibrio di bilancio e la trasparenza nell'economia di mercato*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 2016; M. DELLA MORTE, *Pareggio di bilancio e vincoli costituzionali*, in F. Boccia, M. Della Morte, G. Palmieri (a cura di), *La riforma del Bilancio dello Stato (Atti del Convegno di Campobasso, 30 gennaio 2016)*, Editoriale scientifica, Napoli, 2016, 101-106; R. PEREZ, *Crisi finanziaria e pareggio di bilancio*, in F. DI LASCIO (a cura di), *Il diritto amministrativo dei paesi europei: tendenze e riforme*, 2016, 137-168; C. CARUSO, *La giustificabilità dell'equilibrio di bilancio tra mito e realtà*, in A. MORRONE (a cura di), *La costituzione finanziaria: la decisione di bilancio dello Stato costituzionale europeo*, Giappichelli, Torino, 2015, 263-286.



giustifica qualsiasi *mezzo* ma solo quello desumibile dai commi 1 e 2 dell'art. 97 Cost. (sintetizzabili nel *metodo aziendale*)<sup>9</sup>.

L'adozione di tale metodica gestionale presuppone il disvelamento del valore economico del patrimonio culturale che costituisce il punto di partenza per misurare gli effetti di azioni redditive. La piena compatibilità costituzionale di tale programma di attività può ulteriormente ricavarsi dal fatto che l'efficiente organizzazione aziendale ispirata ad una gestione virtuosa dei propri fattori produttivi agevola la realizzazione del fine della promozione della cultura, ponendosi in un rapporto di *mezzo a fine*. Come si è cercato di dimostrare, un approccio "aziendalistico al problema organizzativo e gestionale dei diversi servizi di offerta del patrimonio culturale non implica necessariamente limitazioni di accessibilità pubblica né tantomeno riduzione della qualità della fruizione stessa, mirando semplicemente ad individuare il punto ottimale di efficienza gestionale (e, dunque, risparmio di risorse pubbliche e miglioramento del servizio) e accessibilità pubblica"<sup>10</sup>.

In questo senso, la logica aziendale si presenta – da un punto di vista giuridico e politico – quale "fattore *neutro* di guida delle scelte organizzative e funzionali finalizzate ad ottimizzare il rapporto tra obiettivi e risultati (*efficacia*), tra risorse disponibili ed impiegate (*economicità*) nonché tra risorse impiegate e risultati ottenuti (*efficienza*)"<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> Negli stessi sensi, M. FIORILLO, *Fra Stato e mercato: spunti in tema di Costituzione economica, Costituzione culturale e cittadinanza*, in *Rivista AIC*, n. 2/2018, 10, che partendo dalla doverosa accettazione dell'idea per cui anche "i diritti culturali sono diritti 'che costano' ", ammette che questi appaiono comunque "subordina[ti] al pareggio di bilancio e riequilibrio della pubblica finanza, vale a dire quanto appare oggi il vero principio supremo e *totem* della contemporaneità costituzionale (nei limiti, almeno si spera, della "irragionevolezza" della lesione del nucleo irriducibile dei diritti essenziali, come più volte richiesto dal giudice delle leggi (...)"

Sui profili costituzionali del patrimonio culturale, si veda pure F. Rimoli, *La dimensione costituzionale del patrimonio culturale: spunti per una rilettura*, in *Riv. Giur. Edilizia*, n. 5/2016, 505 ss.

<sup>10</sup> A. L. TARASCO, *La redditività del patrimonio culturale. Efficienza aziendale e promozione culturale*, Giappichelli, Torino, 2006, 30. Sul problema dell'efficienza nella P.A., si vedano gli atti dei convegni organizzati dal COGEST presieduto da Girolamo CAIANELLO su *Autorità e controlli indipendenti nell'equilibrio costituzionale*, svoltosi nella biblioteca "Giovanni Spadolini" del Senato della Repubblica, il 16 dicembre 2004, nonché su *Gli indicatori di efficacia ed efficienza: stato dell'arte e prospettive*, svoltosi a Roma, il 15 e 16 dicembre 1999 (quest'ultimo in *Riv. Trim. Sc. Amm.*, 2000, fasc. 2).

<sup>11</sup> A. L. TARASCO, *La redditività*, cit., 31.

Non è forse un caso che, pur affermando la primarietà del valore del patrimonio culturale e della cultura in genere, la giurisprudenza costituzionale non si sia mai spinta, però, fino al punto di dichiarare l'estraneità della cultura in genere rispetto alle logiche aziendali<sup>12</sup>; infatti, “nonostante l'affermazione della primarietà del valore della cultura e del patrimonio culturale”, i giudici costituzionali non sono mai giunti “a prescrivere le *modalità* attraverso cui quegli stessi valori devono essere attualizzati, essendo ciò lasciato, evidentemente, alla discrezionalità del legislatore (...)”<sup>13</sup>.

Considerando il ragionevole silenzio sul punto, l'art. 9 Cost. potrebbe interpretarsi nel senso di riservare alla discrezionalità del legislatore ordinario l'individuazione dei mezzi più idonei da impiegare al fine (costituzionale) della promozione culturale, dell'elevazione dello spirito umano e del miglioramento della civiltà. Non ricavandosi prescrizioni vincolanti da parte del legislatore costituente prima e della giurisprudenza costituzionale poi, nella scelta dei mezzi non può escludersi una *gestione aziendale* (improntata, cioè, a criteri di economicità ed efficienza) degli istituti e luoghi della cultura quale *mezzo* per la migliore realizzazione degli obiettivi di fruizione e valorizzazione del patrimonio culturale, e – in ultima analisi – di “buon andamento” ex art. 97 Cost., principio costituzionale, questo, di cui non può ammettersi un'ingiustificata deroga nel settore culturale: non è senza significato notare che né il primo comma (“le pubbliche amministrazioni”) né il secondo comma (“i pubblici uffici”) dell'art. 97 Cost. introducono eccezioni rispetto agli obblighi ivi prefigurati che, invece, all'evidenza, sono imposti al generale perimetro pubblico.

Entro tale rapporto di strumentalità rispetto al fine prefissato, “non è dato riscontrare alcun contrasto con il dettato costituzionale, che mai impone una *riserva* o *preferenza* pubblica nella gestione del patrimonio storico-artistico e del paesaggio. Ed entro tale relazione, non sembra colorarsi di illecito la ricerca di un lucro ove questa si mostri comunque rispettosa delle esigenze di tutela e di pubblica fruizione dei beni”<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> Il riferimento è a C. cost. 24 giugno 1986, n. 151.

<sup>13</sup> A. L. TARASCO, *La redditività*, cit., 32 ss., qui 34.

<sup>14</sup> A. L. TARASCO, *La redditività*, cit., 32 ss., cui si rinvia anche per i riferimenti alla giurisprudenza costituzionale. In termini, di recente, anche M. FIORILLO, *Fra Stato e mercato*, cit., part. 10, secondo cui “i diritti culturali sono diritti ‘che costano’”.

Probabilmente, l'errore di metodo che commettono i sostenitori della tesi della "conservazione ad oltranza" del patrimonio culturale italiano consiste nell'interpretare il carattere primario del bene della cultura (art. 9 Cost.) in modo tale da escludere altri valori costituzionalmente garantiti, come l'iniziativa economica privata (art. 41 Cost.), il "buon andamento" e la necessità di "equilibrio dei bilanci pubblici" (art. 97 Cost.) e, in generale, il primato dell'iniziativa della persona umana ed il sussidiario intervento pubblico (art. 118, comma 4, Cost.). Infatti, la (pur condivisibile) centralità dell'art. 9 Cost., congiuntamente, però, alla *emarginazione* dell'art. 41 Cost. determina, come effetto, l'espansione dell'intervento degli apparati pubblici con tendenziale e conseguente negazione dei valori contenuti nell'art. 118, comma 4, Cost. e disprezzo del principio della sostenibilità del debito pubblico (art. 97, comma 1, Cost.). Il costrutto concettuale, oltre ad essere insostenibile sul piano teorico-costituzionale, tende a divenire insostenibile anche su quello pratico-finanziario, visto che il sostegno dello Stato nelle attività sociali, ivi incluse quelle culturali, diviene sempre meno compatibile con gli equilibri complessivi della finanza pubblica<sup>15</sup>.

Piuttosto, il combinato disposto degli artt. 9, 41, 97, comma 1 e 2, e 118, ult. comma, Cost., converge nel senso di ritenere compito essenziale dell'ordinamento la garanzia della promozione culturale in tutte le sue forme ed i mezzi, anche attraverso la salvaguardia e valorizzazione del patrimonio culturale, con contestuale riconoscimento dell'iniziativa in materia ai soggetti privati e garanzia di un (almeno tendenziale) equilibrio dei bilanci. Solo nel caso di incapacità e/o impossibilità per i soggetti privati di svolgere tali compiti, la primarietà dei valori culturali in gioco e l'essenzialità della connessa funzione promozionale impone ai poteri pubblici di attivarsi per una diretta gestione delle funzioni, non potendosi qui registrare alcun *vuoto*: "È in questo senso che può interpretarsi il carattere primario del valore culturale, piuttosto che nel senso dell'esclusivo e pregiudiziale intervento gestorio degli apparati pubblici"<sup>16</sup> ovvero della supina accettazione di gestioni diseconomiche a prescindere da ogni tentativo di ricercare un tendenziale equilibrio tra costi e ricavi e, dunque, di incrementare la redditività del patrimonio culturale.

<sup>15</sup> A. L. TARASCO, *La redditività*, cit., 34.

<sup>16</sup> A. L. TARASCO, *La redditività*, cit., 35.

Costituisce una conferma normativa della tesi qui sostenuta la previsione di cui all'art. 115, comma 4, d. lgs. n. 42/2004, che impone allo "Stato, le regioni e gli altri enti pubblici territoriali" il metodo per poter scegliere tra le due forme di gestione delle attività di valorizzazione astrattamente previste (quella diretta e quella esternalizzata). Non essendo (saggiamente) configurata alcuna preferenza per una gestione diretta o indiretta, deve notarsi come la scelta dovrebbe essere effettuata esclusivamente in base a valutazioni tecnico-aziendali, ossia "mediante valutazione comparativa in termini di sostenibilità economico-finanziaria e di efficacia, sulla base di obiettivi previamente definiti". È evidente che la formulazione tende non solo a garantire l'accesso degli operatori privati che aspirino a gestire le attività di valorizzazione ma, prima ancora, a tutelare le diverse Amministrazioni pubbliche in modo che le attività di valorizzazione siano gestite nell'indifferenza della *qualitas* giuridica del soggetto gestore – dal soggetto tecnicamente più idoneo a garantire il raggiungimento dei risultati prefissati, e con il costo inferiore. Ed è per questo che la previsione normativa può essere letta come conferma, nello specifico settore ordinamentale del patrimonio culturale, dell'applicabilità dei principi di sussidiarietà orizzontale (art. 118, comma 4, Cost.) nonché del buon andamento (art. 97, comma 1, Cost.), dell'equilibrio dei bilanci e della sostenibilità del debito pubblico (art. 97, comma 2, Cost.).

3. *Per una lettura unitaria degli articoli 9, 41, 97 e 118, comma 4, Cost.*

Cercando di armonizzare la lettura dell'art. 9 Cost. con quella degli articoli 41 e 118, comma 4, Cost., può giungersi alla conclusione che l'integrazione dei valori qui evocati esclude che la promozione dello sviluppo della cultura e la tutela-valorizzazione del patrimonio culturale possano diventare monopolio degli apparati pubblici, così divenendo oggetto esclusivo di una pervasiva gestione pubblicistica; l'integrazione di tali disposizioni consente, invece, un'armoniosa combinazione di azione pubblica e privata con preferenza, anzi (ex art. 118, ult. comma, Cost.) della "autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati", anche ove tale iniziativa abbia carattere imprenditoriale (art. 41 Cost.) e non sia necessariamente senza scopo di lucro; la riflessione sul combinato disposto degli articoli 9 e 97, commi 1 e 2, Cost., apre, poi, scenari normalmente poco esplorati.

Non solo, infatti, il tradizionale principio del “buon andamento” dei pubblici uffici (comma 2) ma anche il costituzionalizzato principio della garanzia dell’ “equilibrio dei bilanci” e della “sostenibilità del debito pubblico” (art. 2, legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1) non possono che orientare l’azione degli uffici pubblici che si occupano di gestire porzioni del patrimonio culturale; tanto più che la forza del principio costituzionale è tale da estendersi non solo, ovviamente, alle Amministrazioni centrali, ma finanche alle autonomie territoriali e alle amministrazioni pubbliche non territoriali (come confermato, rispettivamente, dagli artt. 9 – 12 ed art. 13, legge 24 dicembre 2012, n. 243).

Se è vero che il novellato art. 97, comma 1, Cost., assoggetta *tutte* le pubbliche amministrazioni all’obbligo di “assicura[re] l’equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico”, appare arbitrario introdurre, *praeter e contra legem*, distinzioni tra amministrazioni esposte a tale obbligo ed amministrazioni nei confronti delle quali tale obbligo non avrebbe cogenza. Dal comparto sanitario a quello dell’istruzione e del patrimonio culturale, i principi di *buon andamento* ed *equilibrio dei bilanci pubblici* non possono che ispirare l’azione di ogni “pubblico ufficio”, inclusi gli apparati deputati a gestire il patrimonio culturale<sup>17</sup>.

Partendo da tali considerazioni, appare evidente come del patrimonio culturale sia rilevante non solo il profilo strettamente umanistico ma altresì quello economico e, segnatamente, la sua capacità redditività, attuale e potenziale, da porsi a confronto con le spese impiegate per la sua gestione (principio di *economicità*). Ciò comporta la necessità di costanti valutazioni intorno al rapporto tra valore materiale, spese di gestione e rendimento economico del patrimonio culturale. Da tale punto di vista, la gestione del patrimonio culturale non può non ispirarsi a criteri aziendalistici, da intendersi nel senso minimale di *ricerca di un equilibrio finanziario*. Tale visione, dotata di uno specifico fondamento costituzionale (art. 9 e 97, commi 1 e 2, Cost.), presuppone a sua volta lo svelamento del valore economico del patrimonio culturale da gestire e, per conseguenza, la sua intima capacità redditiva.

I due aspetti, culturale ed economico-gestionale, non sono in opposizione, poiché paradossalmente una politica tendente alla massima valorizzazione economica del patrimonio culturale si rivela la più funzio-

<sup>17</sup> A. L. TARASCO, *Il futuro dei musei tra promozione culturale ed efficienza aziendale*, in L. FERRARA, A. LUCARELLI, D. SAVY (a cura di), *Il governo dei musei. Tra Costituzione, funzione sociale e mercato*, Editoriale scientifica, Napoli, 2017, 83-84.

nale al processo di democratizzazione dell'accesso. Infatti, come già riconosciuto in Francia, “*les établissements culturels ont aujourd’hui à relever deux défis importants. Le premier consiste à maintenir leur rang en matière culturelle, en demeurant une référence incontournable pour les collections permanentes et les expositions temporaires. Le second concerne l’objectif fondateur de la politique culturelle, la démocratisation, qui demeure trop souvent inaccessible pour les catégories socioprofessionnelles les moins favorisées. Pour répondre à ces deux défis, les musées nationaux ont besoin de moyens financiers importants*”<sup>18</sup>. La logica francese appare soddisfare esattamente la tesi qui sostenuta della distinzione tra *finalità ideale* e *logica aziendale*: proprio al fine di perseguire l’obiettivo della *démocratisation culturelle* è necessario improntare la gestione museale ad una rigorosa logica aziendale tendente alla ricerca di fondi non pubblici e alla riduzione delle spese; in Francia come in Italia.

È questo il punto di sintesi. In pratica, meglio si gestisce e più si riesce ad offrire al pubblico in termini di rinnovo delle collezioni (“*acquisition d’oeuvres recherchées*”), organizzazione di mostre (“*organisation de grandes expositions*”), allestimento di nuovi spazi (“*développement de nouvelles salles*”). Ma è evidente che se si intendono realizzare tali attività in uno con politiche di accesso gratuito (“*développer plus largement des formules de gratuité d’accès*”), è necessario ricercare fonti di finanziamento che non possono essere individuate esclusivamente nei bilanci pubblici a causa della *tension budgétaire*<sup>19</sup>. Ecco perché un orizzonte, anche se lontanissimo, di gratuità di accesso al patrimonio culturale, non può non prevedere la più ampia utilizzazione economica di ogni

<sup>18</sup> M. LÉVY, J. JOUYET, *L’économie de l’immatériel. La croissance de demain. Rapport de la commission sur l’économie de l’immatériel*, Ministère de l’économie des finances et de l’industrie, Paris, Novembre 2006, 122.

<sup>19</sup> “*La rénovation des équipements actuels, le développement de nouvelles salles, l’organisation de grandes expositions et l’acquisition d’oeuvres recherchées, indispensables à la renommée des musées français, sont en effet particulièrement coûteux. L’élargissement de l’accès à la culture nécessiterait par ailleurs de développer plus largement des formules de gratuité d’accès. Si celles-ci ont fait la preuve de leur efficacité, elles renforcent cependant la tension budgétaire pesant sur les établissements*”: M. LÉVY, J. JOUYET, *op. loc. ult. cit.* In dottrina, su tali temi, si vedano gli atti del convegno “*La valorisation économique des biens culturels locaux en France et en Italie*” svoltosi a Tolosa, il 21 novembre 2014, i cui scritti sono stati raccolti da N. BETTIO, P.-A. COLLOT, N. PERLO, K.-H. VOIZARD (dir.), *La valorisation économique des biens culturels locaux en France et en Italie*, L’Harmattan, Paris, 2016. Le relazioni del convegno sono state anticipate in *Aedon* (2016).

servizio diverso dall'accesso puro e semplice. Detto ancora diversamente, se la finalità ultima della gestione del patrimonio culturale italiano è la promozione della cultura e, dunque, della persona umana, secondo l'imperativo dettato dall'art. 9, comma 1, Cost., il metodo attraverso cui ciò deve avvenire non può che essere quello prefigurato nell'art. 97, commi 1 e 2, Cost., ossia un metodo aziendale tendente alla ricerca costante di un equilibrio tra costi e ricavi. Ciò comporta l'obbligo per i gestori di assicurare la massima utilità (culturale) con il minimo impiego di fattori produttivi (risorse umane e finanziarie) e la messa a reddito dei beni a disposizione. Il tutto nel rispetto delle esigenze di tutela e fruizione pubblica dei beni affidati.

Per queste ragioni, ogni ampliamento di forme di ingresso gratuito negli istituti e luoghi della cultura non può che essere accompagnato (o, meglio, preceduto) da azioni di valorizzazione economica del patrimonio culturale in forme diverse dalla classica "biglietteria". Tale obiettivo non può certamente dirsi soddisfatto da quanto previsto nella norma finanziaria di carattere compensativo di cui all'art. 1, comma 804, legge 30 dicembre 2018, n. 145 (*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021*). La disposizione – limitatamente agli istituti dotati di autonomia speciale (sono esclusi, dunque, musei ed aree archeologiche afferenti ai Poli museali regionali e Soprintendenze nonché le biblioteche e gli archivi) – impone di realizzare "processi per assicurare una più efficace realizzazione degli obiettivi istituzionali perseguiti, volti a garantire maggiori entrate proprie a decorrere dall'anno 2019". La formulazione, per quanto interessante in quanto confermativa della tesi sostenuta da chi scrive già da alcuni lustri<sup>20</sup>, appare contenere una dichiarazione di puro principio priva di idoneità applicativa; essa, inoltre, descrive un raggio applicativo assai limitato in quanto "dimentica" oltre 700 istituti e luoghi della cultura (i musei afferenti ai Poli museali regionali, gli archivi, le biblioteche, le aree archeologiche afferenti alle Soprintendenze).

#### 4. Ripensare i controlli sulla gestione del patrimonio culturale

Tali considerazioni impongono un ripensamento non solo della ge-

<sup>20</sup> In argomento, sia consentito rinviare alle considerazioni che si formulavano nel 2006 nel volume *La redditività del patrimonio culturale*, cit., *passim*.

*stione del patrimonio culturale* ma anche della *cultura del controllo di tale gestione*: a tali densi valori costituzionali dovrebbero abbeverarsi non solo gli amministratori ma anche i controllori pubblici. Nella prospettiva qui esposta, il controllo pubblico sulla gestione dovrebbe consistere nella costante verifica dell'effettivo contributo fornito dalla gestione del patrimonio culturale italiano (statale o non) all'equilibrio dei bilanci pubblici e alla sostenibilità del debito pubblico.

Considerati tali valori come pienamente consustanziali alla gestione del patrimonio culturale, i controllori (Corte dei conti, *in primis*, non esclusi gli altri organismi di carattere amministrativo, come i Servizi ispettivi di finanza pubblica e gli Uffici centrali del bilancio della Ragioneria generale dello Stato)<sup>21</sup> dovrebbero costantemente vigilare sull'effettiva utilizzazione del patrimonio culturale in senso redditivo. Al contrario, tale *mens* aziendalistica (nel metodo) manca del tutto quando, per fare qualche esempio, si tratta di determinare il valore di un marchio avente ad oggetto segni del patrimonio culturale, di giudicare l'equilibrio sinallagmatico di un contratto di sponsorizzazione, di fissare il prezzo dei biglietti (prescindendo del tutto dal c.d. *willing to pay*), di definire le linee delle concessioni d'uso dei beni culturali, dei c.d. prestiti per mostre, di ricercare i fondi privati, di valutare le performance della dirigenza museale: tutte linee di azione che dovrebbero essere riccamente coltivate dalla magistratura e dagli organi di controllo allenati a verificare l'attuazione dei principi di economicità, efficacia ed efficienza nell'attività amministrativa e che, invece, appaiono improduttivamente fermi nel valutare unicamente la formale legittimità dei singoli atti procedurali. Basti pensare che sfuggono completamente al controllo (preventivo) i contratti di sponsorizzazione che, eppure, in quanto contratti attivi, non possono non essere sottoposti al vaglio della Corte dei conti *ex art. 1, comma 1, lett. g)*, legge 14 gennaio 1994, n. 20, sebbene – da auspicarsi – in modo peculiare e differente rispetto al classico controllo preventivo di legittimità degli atti.

Quella dell'assenza di un proficuo controllo sulla gestione in tema di beni e attività culturali costituisce l'altra faccia della medaglia dell'assenza della consapevolezza del patrimonio culturale come uno dei settori amministrativi chiamati ad inverare i valori consacrati nell'art. 97

<sup>21</sup> Per la complessità e interdipendenza del sistema dei controlli pubblici e dei loro effetti, sia consentito rinviare al nostro *Corte dei conti ed effetti dei controlli amministrativi*, Cedam, Padova, 2012, *passim*.



Cost.: non solo il buon andamento (da sempre) ma, dal 2014, altresì, la sostenibilità del debito pubblico e l'equilibrio dei bilanci. Spiace rilevare che a non averne consapevolezza sia, *in primis*, la stessa magistratura di controllo configurata dal Costituente come garante dell'equilibrio finanziario della Repubblica e della ottimale gestione delle risorse pubbliche (art. 100, comma 2, Cost.).

Non sembra andare allo stesso modo in Francia dove sia il Parlamento che il Governo e la *Court de Comptes* si interessano specificamente dei risvolti finanziari della gestione museale e, specificamente, della misurazione del *taux d'autofinancement* cui vengono dedicati accurati rapporti<sup>22</sup>; analogamente, in Gran Bretagna, i ricavi (*income*) sono costantemente monitorati non solo in valore assoluto ma anche in rapporto ai contributi pubblici (*grant-in-aid*).

##### 5. La dirigenza museale tra modello monodirezionale e "bicefalismo imperfetto"

Giunti a tale punto, bisogna domandarsi come possa migliorarsi la gestione del patrimonio culturale in un senso maggiormente attento ai profili della redditività e, dunque, del contributo alla sostenibilità del debito pubblico e all'equilibrio dei bilanci pubblici (art. 97 Cost.).

In primo luogo, non possono non svolgersi alcune considerazioni critiche sull'attuale configurazione normativa della dirigenza museale. Pur tenendo presente la non esaustività del solo modello gestionale ministeriale e il carattere statisticamente recessivo del comparto statale nel panorama complesso e variegato del patrimonio culturale italiano, non può che (continuare a) focalizzarsi l'attenzione sull'assetto statale per cercare di individuare le aree di possibile miglioramento dei numerosi punti critici sopra evidenziati.

Ebbene, nonostante le apparenti innovazioni, non sembra essere cambiato gran che rispetto all'assetto delle tradizionali soprintendenze dal momento che la riforma del 2014-2017 non ha istituito il ruolo or-

<sup>22</sup> Emblematici sono COUR DES COMPTES, *Rapport public thematique les musees nationaux apres une decennie de transformations (2000-2010)*, 24 mars 2011; SÉNAT, *Rapport d'information*, cit.; INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES (IGF) et INSPECTION GÉNÉRALE DES AFFAIRES CULTURELLES (IGAC), *Évaluation de la politique de développement des ressources propres des organismes culturels de l'État*, Paris, 17 marzo 2015.

ganico dei direttori museali, distinto dai “custodi” della tutela (soprintendenti): i direttori dei musei, pur dopo la riforma avviata con il D.P.C.M. n. 171/2014, possono essere reclutati tanto tra soprintendenti quanto tra dirigenti amministrativi, nonché tra soggetti estranei all'amministrazione o finanche funzionari interni<sup>23</sup>.

La riforma non ha innovato per nulla il tradizionale modello monodirezionale museale: unica (e non doppia) è la figura direttiva (dirigenziale), non chiari sono i titoli di accesso e per nulla evidenziate le competenze richieste. Stante l'assenza di un ruolo dirigenziale specificamente museale (con accesso riservato in funzione del possesso di specifici e non surrogabili titoli di studio ed esperienze professionali) e con l'incremento (fino a 32) del numero di uffici dirigenziali museali ricopribili mediante reclutamento di soggetti estranei all'Amministrazione, l'assetto organizzativo ministeriale non solo tollera promozioni sul campo di funzionari interni (non dirigenti) ma anche il transito tra uffici della tutela a quelli della gestione museale e viceversa.

Ciò pone il problema: 1) del perché, in concreto, i professionisti chiamati alla «gestione» coincidano spesso con coloro che si sono storicamente distinti nell'esercizio delle funzioni di tutela; 2) di quale concreto effetto ha avuto sulla professione museale la pur complessa e per tanti aspetti apprezzabile riforma organizzativa ministeriale del 2014.

Inoltre, non essendo stato sdoppiato il ruolo dirigenziale tra dirigente tecnico e dirigente gestionale, la sua perdurante unicità presuppone necessariamente il possesso di competenze gestionali (si direbbe: mana-

<sup>23</sup> Come se il primario ospedaliero potesse essere scelto tra gli infermieri capo-sala o i magistrati tra i cancellieri (*sic*)! L'art. 14, comma 2-*bis*, d.l. 31 maggio 2014, n. 83, ha previsto che gli incarichi di direttori dei poli museali e degli istituti della cultura statali di rilevante interesse nazionale “possono essere conferiti, con procedure di selezione pubblica, per una durata da tre a cinque anni, a persone di particolare e comprovata qualificazione professionale in materia di tutela e valorizzazione dei beni culturali e in possesso di una documentata esperienza di elevato livello nella gestione di istituti e luoghi della cultura, anche in deroga ai contingenti di cui all'articolo 19, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, e comunque nei limiti delle dotazioni finanziarie destinate a legislazione vigente al personale dirigenziale del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo”. Dunque, gli incarichi possono essere conferiti anche a soggetti estranei all'Amministrazione (dei beni culturali).

geriali) nell'unico direttore dell'istituto o luogo della cultura; premesso che tale unicità è sconosciuta in alcuni grandi siti archeologici statali<sup>24</sup>

<sup>24</sup> È il caso del Parco archeologico di Pompei dove al suo Direttore si affianca il Direttore generale di progetto con alle sue dipendenze una Struttura di supporto, una unità "Grande Pompei" e un Comitato di gestione, previsti dall'art. 1, d.l. 8 agosto 2013, n. 91 recante "Disposizioni urgenti per la tutela, la valorizzazione e il rilancio dei beni e delle attività culturali e del turismo", nonché dall'art. 2, d.l. 31 maggio 2014, n. 83 recante "Disposizioni urgenti per la tutela del patrimonio culturale, lo sviluppo della cultura e il rilancio del turismo (Artbonus)".

Il direttore generale del Grande progetto Pompei viene istituito al fine di "rafforzare l'efficacia delle azioni e di accelerare gli interventi di tutela e di valorizzazione del sito affidati all'attuazione del Grande Progetto Pompei" approvato dalla Commissione europea con la Decisione n. C(2012) 2154 del 29 marzo 2012, nel quadro del programma straordinario e urgente di interventi conservativi di prevenzione, manutenzione e restauro di cui all'articolo 2 del decreto-legge 31 marzo 2011, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 maggio 2011, n. 75. Conseguenzialmente, al Direttore generale di Progetto avvengono affidati compiti strettamente amministrativi-gestionali, come ad esempio quello di: a) definire e approvare "gli elaborati progettuali degli interventi di messa in sicurezza, restauro, e valorizzazione previsti nel quadro della realizzazione del 'Grande Progetto Pompei'"; b) assicurare "l'efficace e tempestivo svolgimento delle procedure di gara dirette all'affidamento dei lavori e all'appalto dei servizi e delle forniture necessari alla realizzazione del 'Grande Progetto Pompei', assumendo le funzioni di stazione appaltante, provvedendo a individuare e a dare esecuzione a tutte le misure atte ad accelerare gli affidamenti e seguendo la fase di attuazione ed esecuzione dei relativi contratti, anche avvalendosi, attraverso il Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica, del supporto fornito alla progettazione e all'attuazione degli interventi dall'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti per lo sviluppo di impresa Spa di cui al decreto legislativo 9 gennaio 1999, n. 1, e successive modificazioni, anche con riferimento, ove necessario per l'accelerazione degli affidamenti di cui alla presente lettera, alle sue funzioni di centrale di committenza di cui all'articolo 55-bis del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, nonché di altri soggetti terzi; c) assicurare "la più efficace gestione del servizio di pubblica fruizione e di valorizzazione del sito archeologico, predisponendo la documentazione degli atti di gara e seguendo la fase di attuazione ed esecuzione dei relativi contratti"; d) assumere "direttive atte a migliorare l'efficace conduzione del sito, definendo obiettivi e modalità per assicurare il rafforzamento delle competenze e del contributo del complesso del personale della Soprintendenza agli obiettivi di miglioramento delle condizioni di fruizione e valorizzazione del sito"; e) provvedere "ad assicurare le condizioni di supporto organizzativo e amministrativo alle attività di tutela e di valorizzazione di competenza della Soprintendenza" (...); f-ter) collaborare "per assicurare la trasparenza, la regolarità e l'economicità della gestione dei contratti pubblici, anche al fine di prevenire il rischio di infiltrazioni mafiose, nel quadro del Protocollo di legalità stipulato con la prefettura - Ufficio territoriale del Governo".

oltre che a tutte le prestigiose istituzioni culturali<sup>25</sup> così come alle organizzazioni pubbliche che curano interessi ben superiori al patrimonio culturale, come la salute della persona umana: è il caso delle A.S.L. tuttavia, l'aspetto illogico e paradossale consiste nel fatto che tali competenze non sono richieste né nella normativa di organizzazione e né, in concreto, nelle selezioni fino ad ora avvenute. Dirigenti museali sono, per la quasi totalità di casi, esperti nelle "cose d'arte" e non nella "gestione" (ciò che gli anglosassoni chiamano "*managing*", da cui "*manager*", appunto)<sup>26</sup>. Il che potrebbe spiegare i non esaltanti dati redditivi prodotti in concreto.

Tale logica appare non solo irrazionale (rispetto alle premesse organizzative) ma neanche antistorica. Si ricorderà certamente come l'art. 29, legge 27 giugno 1907, n. 386 dedicata agli *Uffici e il personale delle antichità e belle arti*, nell'atto di ammettere ai ruoli di soprintendenti solo personale di chiara fama "nelle cose d'arte o di archeologia" designati dal Ministro dell'istruzione, giustamente ammetteva nei ruoli apicali degli uffici della tutela esclusivamente personale esperto negli affari da gestire, e cioè le "cose d'arte o di archeologia", atteso che quella era la responsabilità professionale del soprintendente per coprire il cui ruolo si pretendevano solo professionisti (estranei all'Amministrazione) con-

Anche se la figura del "Direttore generale di progetto" è strettamente legata all'attuazione del "Progetto Pompei per la tutela e la valorizzazione dell'area archeologica di Pompei del 26 gennaio 2012, poi divenuto "Grande progetto Pompei" grazie al finanziamento di 105 milioni di euro anche a carico dei fondi FESR, nondimeno appare evidente che l'esigenza di assicurare la corretta gestione amministrativa del grande sito permane identicamente anche quando sarà speso l'ultimo euro dei 105 milioni previsti. In questo senso, il "caso Pompei", con la duplicità di ruoli dirigenziali (equiordinati), può essere visto non già come eccezione rispetto al principio generale del normale esercizio di quelle funzioni da parte della tradizionale ed unica figura dirigenziale soprintendentizia (così come appare desumibile, invece, dall'art. 16, comma 5-ter, d.l. 19 giugno 2015, n. 78) ma come un vero e proprio modello di gestione della generalità degli istituti e luoghi della cultura, quantomeno di quelli dotati di maggiore complessità.

<sup>25</sup> Nei Musei dello Stato della Città del Vaticano, ad esempio, al Direttore si affianca un "responsabile amministrativo".

<sup>26</sup> Non è senza significato che gli allievi che possono essere ammessi alla Fondazione "*Scuola dei beni e delle attività culturali*" costituita dal MiBAC e chiamati, sperabilmente, a divenire i quadri e dirigenti del patrimonio culturale italiano (non solo statale) siano esclusivamente laureati nelle discipline del patrimonio culturale e non del diritto o dell'economia. Lo spettro delle discipline ammesse offre la misura delle professionalità gradite in prospettiva.

siderati un'eccellenza nel settore (normalmente prescelti nei ranghi universitari, una volta davvero molto selettivi).

Mutato, dopo più di un secolo, l'oggetto dell'impegno dirigenziale, espunta la funzione della tutela del territorio dalle attribuzioni del direttore museale, emersi profili ed interessi connessi al turismo (indipendentemente dall'allocazione istituzionale), alla valorizzazione culturale ed economica dei beni in consegna ai diversi siti (cui è stata finanche riconosciuta un'autonomia finanziaria e contabile), "non appaiono, però, mutate le specializzazioni scientifiche di coloro che sono chiamati a gestire i siti statali: essi continuano ad essere reclutati tra gli esperti nelle "cose d'arte o di archeologia". Nonostante tutto, dopo oltre un secolo, nulla è mutato. Anzi, è peggiorato: continua ad essere richiesta la perizia nelle "cose d'arte o di archeologia", ma è scomparsa, tra i requisiti, la 'chiara fama' ”<sup>27</sup>.

La dirigenza museale continua ad oscillare confusamente tra spinte vagamente manageriali e competenza c.d. tecnico-scientifica (come se l'unica competenza scientifica fosse riconducibile esclusivamente alle discipline del patrimonio culturale); non si è inteso cogliere l'occasione, con la riforma del 2014-2017, per sdoppiare definitivamente il ruolo dirigenziale museale sposando un modello affermato nelle organizzazioni complesse (c.d. *bicefalismo imperfetto*) in cui al dirigente tecnico si affianca, con pari dignità, il direttore dell'area giuridico-gestionale. Ciò accade, nel mondo culturale, nei teatri e nelle orchestre delle fondazioni lirico-sinfoniche e, in altri più delicati settori, nelle Aziende sanitarie locali. Tale forma di spiccata specializzazione pare a chi scrive l'unica in grado fissare con chiarezza la doppia "missione" degli istituti e luoghi della cultura, che è ad un tempo *umanistica* (nel *fine*: art. 9 Cost.) e *aziendale* (nel *metodo*: art. 97 Cost.), come insegnato molto bene dalle organizzazioni museali (formalmente) *non-profit* del mondo anglosassone.

In altri termini, pare evidente – per coloro che vogliano condividere le argomentazioni esposte – che l'idea di un'Amministrazione dei beni culturali formata unicamente da specialisti delle arti, dell'archeologia, dell'archivistica e dei beni librari sia destinata ad essere superata, atteso che accanto al valore culturale da tutelare e promuovere anche con tecnici del settore (individuabili tra le professionalità sopra menzionate) sia

<sup>27</sup> A. L. TARASCO, *Il talento sotterrato. Il patrimonio culturale tra valorizzazione ed equilibrio dei bilanci pubblici*, In *Riv. giur. Edilizia*, n. 6/2018, 477 ss., qui 495-496.

presente un valore redditivo potenziale del tutto inespresso che attende di essere sviluppato ed attualizzato attraverso tecnici di specifiche professionalità giuridico-economiche.

È, sì, vero che il d.m. 23 dicembre 2014 all'art. 4 stabilisce che nell'amministrazione dei musei statali, siano autonomi o meno, è assicurata la presenza non solo di uffici dedicati alla "cura e gestione delle collezioni, studio, didattica e ricerca", ma altresì (con orribile inglesismo) al "*marketing, fundraising*"; ma si tratta di previsione, per quanto condivisibile, di puro principio, destinata ad infrangersi contro l'assenza nelle dotazioni organiche (di diritto e di fatto) di figure professionali *ad hoc*. Nell'Amministrazione centrale dei beni culturali non vi è certezza neanche della corretta rilevazione di dati elementari quali gli introiti e i costi di funzionamento sopportati da ciascuna struttura museale. Deve, poi, osservarsi che gli esperti che analizzano il mercato (*marketing*) e ricercano fondi (*fundraising*) da destinare alle attività ordinarie e straordinarie, se sono quantomeno previsti in linea di puro principio nel predetto art. 4 del regolamento sul funzionamento dei musei statali (salvo, poi, sparire nelle dotazioni organiche...), non sono neanche concepiti per altri analoghi istituti e luoghi della cultura, quali gli archivi e le biblioteche dove è ancor più forte la necessità di svecchiarne l'organizzazione in modo che anche questa sia ispirata ad un principio di economicità di gestione: si pensi al tema dei canoni concessori per le riproduzioni, anche digitali, dei beni archivistici e librari<sup>28</sup> ovvero della determinazione di un prezzo per il biglietto di ingresso quantomeno delle biblioteche monumentali. Rispetto all'entità di tali problematiche, appare illogico non prevedere la presenza, anche in biblioteche e archivi, degli stessi esperti di mercato e ricerca fondi che il d.m. 23 dicembre 2014 giustamente assegna ai musei statali (salvo constatarne l'assenza nelle dotazioni organiche).

Proprio in considerazione delle vedute lacune organizzative (lacune di diritto e/o di puro fatto), nella figura apicale degli istituti e luoghi della cultura statali<sup>29</sup>, cioè nel direttore, continua ad essere incompre-

<sup>28</sup> Si tenga presente, tra l'altro, che l'art. 108, comma 3-*bis*, d. lgs. n. 42/2004, esclude dalle riproduzioni libere (cioè non solo gratuite ma altresì non assoggettabili a provvedimento concessorio) le riproduzioni dei beni archivistici "sottoposti a restrizioni di consultabilità", contrariamente a quanto stabilito per la generalità degli altri beni culturali. Sul punto, si veda la circolare MiBAC – Dir. Gen. Archivi, 7 settembre 2017, n. 33.

<sup>29</sup> Non così nelle omologhe strutture private.

sibilmente concentrata ogni funzione tecnica, economica e giuridica, laddove, invece, il complesso delle argomentazioni sopra esposte suggerirebbe di distinguere responsabilità e competenze, a meno di non voler rendere inattuabile ogni pur sensata intuizione del legislatore<sup>30</sup>.

## 6. Incrementare la redditività della gestione del patrimonio culturale pubblico

### 6.1. Proposte operative

Ad ogni modo, pur senza incidere sui profili organizzativi sopra esaminati, sul piano dei risultati economici della gestione deve evidenziarsi che, pur indipendentemente dal raggiungimento del pieno automantenimento finanziario dei diversi istituti pubblici che gestiscono porzioni del patrimonio culturale, migliorare la *performance* del settore è possibile già a partire dall'introduzione dei correttivi e dei principi esposti nelle pagine precedenti, che potrebbero contribuire a ridurre il livello di dipendenza dal finanziamento pubblico (e, dunque, della tassazione), in omaggio ai mai attuati (ma sempre esaltati) principi di economicità, efficacia ed efficienza cui deve informarsi qualsivoglia attività amministrativa, non esclusa quella implicata nella gestione del patrimonio culturale.

Specificamente, ove si intenda continuare a mantenere l'accesso a pagamento nei musei e parchi archeologici, l'incremento delle entrate è ben possibile sopprimendo sia la massima parte delle gratuità soggettive attualmente previste che gli ingressi gratuiti in taluni siti ancora, incomprendibilmente, ad accesso libero<sup>31</sup> nonché adottando una politica di

<sup>30</sup> Su tali problematiche, sia consentito rinviare alle considerazioni svolte in A. L. TARASCO, "Tecnica", *diritto ed economia: i nuovi saperi dei direttori museali*, in MiBAC – Direzione generale Musei, *Vademecum per i direttori dei Poli museali e degli Istituti dotati di autonomia speciale*, Roma, s.d. ma 2018, 6 ss. (consultabile in [www.musei.beniculturali.it](http://www.musei.beniculturali.it)) nonché, in precedenza, se si vuole, ID., *La formazione alla gestione del patrimonio culturale: pregiudizi e nuovi orizzonti*, in *Aedon. Rivista di diritto e di arti on line*, n. 1/2011.

<sup>31</sup> Nel 2016 il numero di visitatori paganti dei musei-organismi direttamente riconducibili al MiBAC (20.673.610) è addirittura inferiore a quello di coloro che entrano *gratis* (22.393.295), con la conseguenza che la sola soppressione delle gratuità (per tipologia di siti o per categorie soggettive) comporterebbe automaticamente il raddoppio delle en-

prezzi finalizzata ad innalzare le tariffe di ingresso almeno nei pochi ma più affollati musei e parchi archeologici. Nel 2017, l'1% dei siti statali ha totalizzato il 61,03% degli incassi (correlativamente, il 68% dei visitatori ha frequentato solo il 2,28% dei siti statali). Ciò significa che sarebbe sufficiente incidere sulla politica dei prezzi di questi pochi siti per ottenere risultati economici apprezzabili in termini di incremento della redditività (si pensi al Colosseo, a Pompei, Uffizi, Gallerie dell'Accademia di Venezia e Firenze, Reggia di Caserta, Galleria Borghese, Villa Adriana e Villa d'Este, per citarne solo alcuni).

Ove si intendano incrementare, invece, le entrate senza incidere sulla regolamentazione economica degli accessi, sarà allora necessario, a legislazione invariata, ampliare la variegata composizione dei ricavi oltre la tradizionale area della biglietteria: stimolando il rendimento delle concessioni d'uso di beni e delle riproduzioni (anche tridimensionali) di beni culturali, ivi inclusa la concessione a terzi, a titolo oneroso, dell'uso di beni culturali in occasione mostre ed esposizioni (c.d. *loan fee*), registrando quali marchi i segni desunti dal patrimonio culturale (inclusi i loghi museali) e che possano essere concessi in uso a terzi mediante licenza, incentivando le sponsorizzazioni, introducendo il principio di remuneratività dei servizi amministrativi e materiali resi dalle diverse Amministrazioni consegnatarie di beni. Ovviamente, nulla vieta che tali misure siano adottate unitamente a tutte quelle riguardanti l'incremento della remuneratività degli ingressi e/o la riduzione della spesa nel settore, pure sopra accennate: dalla concessione a terzi degli immobili di interesse culturale meno frequentati e di minore rilevanza strategica all'accorpamento delle collezioni (anche librerie e archivistiche) concentrate in istituti e luoghi della cultura scarsamente frequentati, con conseguente liberazione non solo di risorse finanziarie ma anche di quelle umane, parimenti (sempre più) scarse. Tali operazioni di accorpamento e razionalizzazione appaiono indispensabili non solo all'interno dell'Amministrazione centrale ma altresì tra le diverse Amministrazioni (statali e locali), in modo da unificare collezioni librerie, archivistiche e museali appartenenti a diversi enti pubblici eppure riconducibili ad unità sul piano tematico-culturale o quantomeno organizzativo-gestionale. Esse avrebbero benefiche conseguenze in termini di concentrazione dei

trate, pur a prescindere da qualsiasi politica di prezzi. Il rapporto tra visitatori paganti e non paganti si presenta peggiorato nel 2017, atteso che è cresciuto il divario tra visitatori non paganti (25.490.845) e paganti (22.106.958).



flussi di visitatori, riduzione delle spese strumentali e miglioramento della valorizzazione, culturale ed economica, del patrimonio culturale<sup>32</sup>.

Anche gli usi digitali del patrimonio culturale<sup>33</sup>, lungi dal costituire la sterilizzazione di ogni forma di remunerazione per le Amministrazioni consegnatarie dei beni del patrimonio culturale (come erroneamente vengono intesi oggi), si inseriscono pienamente in una ideale politica di incremento della redditività del patrimonio culturale<sup>34</sup>, tutti presupponendo provvedimenti di concessione della riproduzione delle immagini dei beni culturali, ex art. 107, d. lgs. n. 42/2004.

L'adozione di tali (o simili) misure costituisce la premessa indispensabile per adottare, ove lo si voglia, il modello di gestione museale anglosassone caratterizzato non solo dalla gratuità degli accessi ma anche – ciò che è più scomodo ricordare – dalla costante riduzione dell'intervento finanziario pubblico<sup>35</sup>; diversamente, il riferirsi ai musei del mondo anglosassone (U.S.A., U.K., Canada) come luogo di una mitica *Utopia* costituisce un non senso<sup>36</sup> se non vengono prima adottate le misure necessarie a rafforzare progressivamente l'auto-mantenimento degli istituti e luoghi della cultura pubblici. Se è vero che lì le collezioni permanenti dei musei (ma non le mostre!) sono tendenzialmente ad accesso gratuito, è vero pure che ogni forma di lecita utilizzazione economica del patrimonio culturale è sviluppata ai massimi livelli attraverso, ad esempio, *trading income* (equivalenti più o meno agli italiani servizi

<sup>32</sup> Anche se semplici sul piano logico ed amministrativo, esse incontrano, però, ostacoli prevalentemente sul piano delle "gelosie istituzionali" dei titolari degli organi chiamati a realizzarle.

<sup>33</sup> Si pensi alle applicazioni (c.d. "app") per *smartphones* e *tablets*, alla realizzazione di prodotti derivati, al c.d. *gaming* (giochi elettronici che utilizzano immagini e temi inerenti al patrimonio culturale), alla realtà virtuale e aumentata (*virtual* o *augmented reality*), alla cartografia, alla visualizzazione tridimensionale o all'olografia.

<sup>34</sup> Analogamente a quanto avvenuto per la musica che, con l'avvento del digitale, ha consentito alle grandi case discografiche non già di neutralizzare gli introiti ma di incrementarli, fatto salvo il necessario adattamento al nuovo mercato: G. POGGIO, *I re Mida che trasformarono la musica in oro*, in *Panorama*, 19 dicembre 2018, 46.

<sup>35</sup> A. L. TARASCO, *Il governo efficiente del patrimonio culturale*, in *Riv. Giur. Mezzogiorno*, n. 3/2013, 483 ss., part. 487 (per il raffronto con la Gran Bretagna) nonché, più di recente Department for Digital, Culture, Media & Sport, *Action Plan. How Government supports museums in England*, October 2018.

<sup>36</sup> V. ad esempio quanto, in modo disinformato, sostiene V. TRIONE, *La lezione britannica, ingresso gratuito per le collezioni dei musei*, in *Corriere della sera*, 7 febbraio 2017, 28.

aggiuntivi), *sponsorship*, *investment income* (rendite finanziarie), *exhibition fees* (ricavi dalle mostre temporanee), *development funds* (fondi di sviluppo), *membership* (associazioni sostenitrici dei musei); in misura solo residuale intervengono i finanziamenti pubblici (in U.K. chiamati *grant-in-aid*): si ricavano fondi, ad esempio, finanche dalla concessione della riproduzione dell'immagine per l'emissione di una banconota nazionale<sup>37</sup>.

Adottando le proposte formulate nelle pagine precedenti, si potrebbe elevare l'indice di redditività almeno allo stesso livello delle altre aziende pubbliche (5,5%); se ciò avvenisse attraverso l'impiego degli istituti giuridici sopra esaminati, per il solo patrimonio culturale statale sarebbe possibile generare un reddito (distinto, dunque, dall'impatto economico indotto per i settori produttivi collegati) oscillante tra € 9,5 miliardi (se si prende in considerazione l'attuale stima – certamente ipovalutata – di € 173.707.703.427,24 dei soli beni culturali mobili del MiBAC) e € 95 miliardi (se si applica lo stesso coefficiente moltiplicativo di 5,5% ad una più adeguata stima di quel patrimonio culturale che potrebbe ipotizzarsi non inferiore a dieci volte rispetto a quella “ufficiale”, cioè € 1.737.077.034.272,4).

È ovvio che tali cifre rischiano di apparire un'illusione contabile se non si sviluppa una specifica sensibilità politica (prima) e tecnica (poi) per i profili della contabilità e della finanza degli istituti e luoghi della cultura la cui gestione è sempre stata esclusivamente polarizzata su fumose e imponderabili tematiche di sviluppo culturale associate a persistenti domande di finanziamento pubblico.

È per questo che bisogna chiedersi quale possa essere la spinta motivazionale affinché l'Amministrazione pubblica sia indotta ad incrementare la redditività della gestione del patrimonio culturale. Su un piano generale, la risposta, brutale ma assai realistica, va ricercata nella riduzione dei finanziamenti pubblici. Paradossalmente, soltanto una riduzione dei finanziamenti pubblici al settore del patrimonio culturale (come sperimentato in U.K. con il *New public management*) potrebbe innescare una virtuosa attivazione di un processo di valorizzazione economica del patrimonio culturale. Fino a quando le risorse finanziarie pubbliche saranno abbondanti (e, perciò, parzialmente inutilizzate e, soprattutto, mal gestite), non potranno esservi amministratori pubblici

<sup>37</sup> G. CIMBRICO, *Mostre e musei, la lezione inglese*, in *Il Secolo XIX*, 6 marzo 2017, 12.

indotti a ricercare fonti alternative rispetto ai “comodi e sicuri” finanziamenti pubblici<sup>38</sup>. A ciò aggiungasi, su un piano soggettivo, che fino a quando le retribuzioni dei dipendenti applicati alla cura del patrimonio culturale non saranno anche in quota consistente legate proprio a tali *performance*, è lecito dubitare che vi possa essere motivazione soggettiva adeguata ad incrementare la redditività del patrimonio culturale gestito.

Soltanto attraverso queste due azioni (l'una generale: riduzione dei finanziamenti pubblici; e l'altra soggettiva: subordinazione di sostanziose componenti retributive ad incrementi della redditività economica) sarà, forse, possibile maturare un'attenzione simultanea ai valori evocati negli articoli 9 e 97, commi 1 e 2, Cost.: la gestione *aziendale* (qui intesa quale sinonimo di *efficiente* in quanto finalizzata a garantire l'*equilibrio tra costi e ricavi*) del patrimonio culturale non si pone quale negazione dei valori di promozione culturale di cui è portatore l'art. 9 Cost., costituendo, invece, inveramento dei principi di “*buon andamento*” dell'Amministrazione pubblica consegnataria di quei beni (art. 97, comma 2, Cost.) e di rispetto dell' “*equilibrio di bilancio*” e “*sostenibilità del debito pubblico*” (art. 97, comma 2, Cost.) nello svolgimento di quella stessa attività.

La considerazione necessariamente simultanea dei valori costituzionali in gioco (9 e 97 Cost.) esclude in radice che si ponga un problema di “mercificazione” della cultura (materiale), come le esperienze franco-anglosassoni insegnano. Il problema potrebbe esistere solo in base ad una miope visione teorica che non veda come, ad esempio, l'utilizzo (a pagamento) di marchi ed immagini di beni culturali possa positivamente incrementare non solo le risorse da destinare al patrimonio culturale ma anche migliorare l'immagine del Paese e la sua attrattività turistica. Infatti, come pragmaticamente riconosciuto anche in Francia, “*il ne s'agit naturellement pas de céder à une marchandisation de la culture, qui aboutirait à transformer les musées français en lieu de consommation courante, où la vente de produits dérivés l'emporterait sur la promotion des oeuvres. Mais simplement à reconnaître deux choses*”. Al contrario,

<sup>38</sup> Che non sia blasfema l'affermazione lo dimostra il Regno Unito: l'annunciata azione di *spending review* per il 2019 non risparmia i musei, ovviamente. Alla scure finanziaria ci si prepara, in U.K., non attraverso proclami di lotta politica finalizzata a neutralizzare l'annuncio indirizzo politico ma cercando di dimostrare l'efficiente utilizzo dei fondi pubblici (*demonstrating the most effective possible use of the existing funding*): cfr. Department for Digital, Culture, Media & Sport, *Action Plan. How Government supports museums*, cit., 6.

*“d'une part, qu'à l'heure où le budget du ministère de la Culture est, comme les autres postes, confronté à des contraintes budgétaires, le développement des ressources propres doit être un objectif prioritaire. D'autre part, que les marques culturelles sont un élément du rayonnement de la France et de son attractivité touristique. En développant leur notoriété, c'est fondamentalement l'image de la France et le poids dans la richesse nationale du secteur touristique que l'on renforce”<sup>39</sup>.*

In Italia, invece, la mancata percezione del binomio indissolubile tra articolo 9 e articolo 97 Cost., con i connessi principi di economicità ed equilibrio dei bilanci, è limpidamente percepibile sul piano organizzativo nell'assenza – quantomeno nell'Amministrazione centrale dei beni culturali – di strutture che si occupino specificamente di rilevare con esattezza le entrate, rappresentarle correttamente e, quindi, incrementarle le entrate, fornendo indicazioni, semplificando procedure e curando la comunicazione pubblica di acquisti e incentivi delle donazioni (non solo in denaro ma anche in beni materiali non aventi carattere culturale) e dei lasciti testamentari; di esigere la riscossione dei canoni concessori per la riproduzione di beni culturali verificando, anche a mezzo di idonea attività ispettiva, le illecite riproduzioni di beni culturali; di elaborare proposte per le migliori politiche dei prezzi di biglietti di ingresso e dei canoni di concessione in modo da conciliare esigenza di redditività con quelle di fruizione pubblica; di dare impulso alle proposte di sponsorizzazione, verificando la congruità delle proposte degli aspiranti *sponsor* rispetto al valore del bene da associare all'iniziativa (come richiesto dalla Corte dei conti nel 2016<sup>40</sup>); di curare il deposito di marchi commerciali desunti da segni del patrimonio culturale da offrire successivamente in uso a terzi dietro licenza onerosa; di elaborare strategie commerciali, tanto in Italia quanto all'estero.

<sup>39</sup> M. LÉVY, J. JOUYET, *L'économie de l'immatériel. La croissance de demain*, cit., 105.

<sup>40</sup> C. conti, sez. centr. controllo gestione amministrazioni dello Stato, delib. 4 agosto 2016, n. 8/2016/G concernente le “*Iniziativa di partenariato pubblico-privato nei processi di valorizzazione dei beni culturali*”, in [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it).

La pur lodevole indagine di controllo della Corte dei conti, tuttavia, esamina unicamente le iniziative di “PPP” del Ministero per i beni e le attività culturali, non ampliando la visuale all'intero patrimonio culturale pubblico; inoltre, curiosamente, pur esaminando con perizia il tema delle sponsorizzazioni, non si pone il problema della tipologia di controlli di tali contratti, così confermando la prassi dell'assenza di qualsiasi controllo.

Essendo per decenni mancata nella prassi (così come negli studi teorici) una sensibilità per il tema delle entrate finanziarie e delle fonti di approvvigionamento finanziario che non derivino unicamente da trasferimenti pubblici, appare ora necessario sviluppare una specifica sensibilità per questi ed altri consimili temi; diversamente, le diverse problematiche che sorgeranno intorno ai profili finanziari nel settore del patrimonio culturale troveranno risposta solo nella logica del caso, dell'improvvisazione e dell'impreparazione tecnica, con ogni negativa conseguenza sulla tassazione dei contribuenti, e con buona pace del principio di "sostenibilità del debito pubblico" di cui all'art. 97, comma 1, Cost.<sup>41</sup>

#### *6.2. Proposte organizzative: per un'Agenzia del patrimonio culturale pubblico*

Il cambiamento di direzione nel senso qui prefigurato non richiede alcuna innovazione normativa sostanziale. Quanto proposto è già ampiamente sostenuto in Costituzione e nella legislazione ordinaria. Paradossalmente, è, invece, la gestione corrente ad apparire contraria a principi e norme ordinamentali. Se a mancare non sono le norme, a difettare è, invece, una cultura amministrativo-gestionale capace di invernare i valori pacificamente rinvenibili nella Costituzione e nella legislazione ordinaria.

Per tali motivi si ritiene che al fine di stimolare il più rapido rinnovamento di cultura gestionale un'utile innovazione possa essere apportata sul piano dell'organizzazione delle strutture a ciò deputate (*in primis*, naturalmente, l'Amministrazione centrale).

In primo luogo, parrebbe opportuno scindere l'attività di *regolazione* del settore dalla *gestione* delle attività regolate. Ciò che avviene negli altri campi economicamente sensibili e socialmente rilevanti (dai trasporti alla finanza alle comunicazioni) non può che auspiciarsi anche nel settore dei beni e delle attività culturali.

In tal modo, l'applicazione delle regole di gestione definite a monte potrà essere demandata ad un soggetto tecnicamente qualificato che sia indipendente dalla definizione di quelle stesse regole. In particolare, è necessario che al soggetto chiamato a gestire il patrimonio culturale sia conferita una missione tecnica chiara, priva di incertezze e pregiudizi: la

<sup>41</sup> Come novellato dall'art. 2, legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1.

valorizzazione del patrimonio culturale nel senso più ampio possibile, e cioè *umanistico* e, nel contempo, *economico*.

Il complesso di tali radicali trasformazioni organizzative non potrà che avvenire attraverso l'istituzione di un'agenzia a cui venga affidata la missione, da svolgersi senza condizionamenti rispetto alle mutevoli maggioranze di governo, di gestire con metodo aziendale il patrimonio culturale pubblico.

Se è vero che le agenzie, ai sensi dell'art. 8, d. lgs. 30 luglio 1999, n. 300, costituiscono "strutture che (...) svolgono attività a carattere tecnico-operativo di interesse nazionale, in atto esercitate da ministeri e enti pubblici", la loro costituzione in tale ambito potrebbe rivelarsi di grande utilità<sup>42</sup>. Infatti, la gestione con metodo aziendale, nel senso qui au-

<sup>42</sup> Come noto, le agenzie nel Diritto amministrativo sono strutture organizzative, strettamente collegate ai singoli Ministeri di riferimento, deputate a svolgere attività di carattere tecnico-operativo di interesse nazionale che operano al servizio delle amministrazioni pubbliche, a livello nazionale, regionale e locale. La principale disciplina è contenuta nel Titolo II del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300, applicabile a tutte le tipologie di agenzie, salvo alcune eccezioni sottoposte a norme speciali (come ad esempio agenzie fiscali). Esse sono dotate di una notevole autonomia di bilancio, organizzativa e funzionale, nei limiti stabiliti dalla legge. Dispongono di propri organi di gestione (direttore generale, comitato direttivo o di gestione) e di controllo interno (collegio dei revisori, organo di controllo della gestione); sono sottoposte al potere di indirizzo e di vigilanza del ministro competente, il quale approva i programmi di attività, dei bilanci e dei rendiconti delle agenzie secondo modalità idonee a garantire l'autonomia delle stesse. I rapporti tra agenzia e Amministrazione di riferimento (normalmente, ministeri) sono regolati da convenzioni stipulate con il ministro competente nelle quali sono prefissati gli obiettivi specifici e i risultati da raggiungere in un determinato arco di tempo, l'entità e le modalità dei finanziamenti da accordare all'agenzia, le modalità di verifica dei risultati di gestione. Sul punto, si vedano, in generale gli studi di G. ARENA, voce *Agenzia amministrativa*, in *Enc. giur. Treccani*, Roma, 1999; M. MAGGIO, *Le agenzie pubbliche: strumenti di ordinaria amministrazione del futuro?*, in *Amm. cont. Stato e Enti pubblici*, 1999, 422 ss.; L. CASINI, *Le agenzie amministrative*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2003, 393 ss.; F. MERLONI, *Le agenzie nel sistema amministrativo italiano*, in *Dir. pubbl.*, 1999, 717 ss.; ID., *Le agenzie a cinque anni dal d.lgs. n. 300: l'abbandono del modello generale?*, in G. VESPERINI, (a cura di), *La riforma dell'organizzazione centrale*, Giuffrè, Milano, 2005; H. CAROLI CASAVOLA, *L'amministrazione centrale*, in L. FIORENTINO (a cura di), *Le amministrazioni pubbliche tra conservazione e riforme*, Giuffrè, Milano, 2008, 1 ss.; L. CASINI – E. CHITI, *L'organizzazione*, in G. NAPOLITANO (a cura di), *Diritto amministrativo comparato*, Giuffrè, Milano, 2007, 61 ss.; G. SORICELLI, *Le agenzie amministrative nel quadro dell'organizzazione dei pubblici poteri*, Jovene, Napoli, 2002; M. MONTEDURO, *Introduzione allo studio delle agenzie amministrative. Origini e trasformazioni dell'idea di agenzia*, Argo, Lecce, 2004; E. ONGARO (a cura di), *Le agenzie pubbliche*.

spicato, costituirebbe finalmente un chiaro obbligo derivante dalla convenzione da stipularsi con il Governo centrale (e, per esso, ragionevolmente, con il Ministero per i beni e le attività culturali). Superando le frammentate competenze istituzionali, le incertezze delle timide e variabili direttive politiche dei diversi Governi, la valorizzazione umanistica del patrimonio culturale potrebbe finalmente essere condotta con prassi capaci di invertere quel metodo aziendale prefigurato nell'art. 97 Cost. (comma 2) quale obbligo per tutelare le ragioni della finanza pubblica (comma 1). Tale missione potrebbe essere svolta dall'auspicata Agenzia quantomeno per il patrimonio culturale statale. In tale nuovo scenario organizzativo, all'Amministrazione centrale residuerebbe un doveroso ruolo di tutela (art. 117, comma 2, lett. s), Cost.) e, nella valorizzazione, di indirizzo e controllo (art. 117, comma 3, Cost.), ma non la gestione in sé. Stesso ruolo dovrebbe essere svolto, sempre dal MiBAC, nei confronti degli enti diversi da quelli dell'Amministrazione centrale, in modo da garantire l'armonia di tutti i soggetti della Repubblica verso il raggiungimento di comuni e condivisi obiettivi.

È appena il caso di precisare che uno dei cardini organizzativi della ipotizzata Agenzia per il patrimonio culturale statale non potrà che consistere nello sdoppiamento dell'attuale modello di dirigenza ("tecnico" e gestionale), in modo da lasciare emergere, anche sul piano direttivo, la doppia missione nella gestione del patrimonio culturale: quella umani-

*Modelli istituzionali e organizzativi. Analisi e strumenti per l'innovazione*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2006; S. CINCIMINO, *Le determinanti del buon governo nelle esperienze delle agenzie di sviluppo locale*, Aracne, Roma, 2012; M. MONTEDURO, *Modelli organizzativi e funzione. Il caso dell'Agenzia italiana del farmaco*, Giappichelli, Torino, 2018;

Il modello delle agenzie ha avuto grande diffusione nel contesto europeo, dove ha rappresentato una risposta al desiderio di decentramento geografico e alla necessità di far fronte a nuovi compiti di carattere giuridico, tecnico e/o scientifico. I caratteri dell'indipendenza dal potere politico e lo svolgimento di funzioni prevalentemente tecniche hanno indotto parte della dottrina a ricercarne una similitudine con il modello delle "amministrazioni indipendenti", dalle quali, tuttavia, si differenziano per l'assenza di una personalità giuridica autonoma e per la presenza di un nesso indissolubile al ministero di riferimento. Per approfondimenti, si vedano C. FRANCHINI, *Le regolazioni tra le Agenzie europee e le Autorità amministrative nazionali*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1997, 15 ss.; N. BASSI, voce *Agenzie nazionali ed europee*, in *Enc. dir.*, Annali, II, t. 2, Milano, 2009, 41 ss.; E. CHITI, *Le agenzie europee. Unità e decentramento nelle amministrazioni europee*, Cedam, Padova, 2002; P. CAVALERI, G. DALLE VEDOVE E P. DURET (a cura di), *Autorità indipendenti e agenzie. Una ricerca giuridica interdisciplinare*, Cedam, Padova, 2003; J. ALBERTI, *Le agenzie dell'Unione Europea*, Giuffrè, Milano, 2018.

stica (configurabile quale il *fine*: art. 9 Cost.) ed aziendalistica (che si caratterizza quale *mezzo* prefigurato in Costituzione: art. 97 Cost.).

Che quella delineata sia un'ipotesi non destituita di fondamento logico-giuridico si può desumere non solo dalla veduta analisi del contesto italiano ma altresì dall'esame dell'ordinamento francese e britannico.

Quanto al Regno Unito, qui si assiste ad una netta separazione tra Governo, soggetti erogatori dei finanziamenti e gestori di porzioni del patrimonio culturale. In particolare, il finanziamento è affidato ad istituzioni semi-pubbliche, ma non governative, i *Non-Departmental Public Body – NDPB*, cui è affidato il compito di gestire e assegnare la massima parte dei fondi governativi provenienti direttamente dal Governo, cioè dal *Department for Digital, Culture, Media & Sport - DCMS*; il *Department DCMS* non svolge, quindi, alcuna attività gestoria ma, al contrario, di puro trasferimento dei fondi alle agenzie intermedie rappresentate dai *NDPB*; la gestione dei musei, poi, è affidata non allo stesso *Department*, quindi, ma a soggetti privati (*charitable trusts*) variamente vigilati e controllati dal Governo ma comunque costituenti espressione della società civile che, infatti, percependo quelle organizzazioni private come propria proiezione, è indotta a donare e sostenerle finanziariamente. A loro volta, all'interno dei *charitable trusts* vi sono divisioni interne (*boards of trustees*) incaricate di occuparsi specificamente di attività commerciali in modo separato rispetto al segmento della promozione culturale, in base a quanto prescritto dalla *Policy RR10* del 2002 della *Charity commission*.

Quanto alla Francia, è consolidata l'esperienza di strutture amministrative che si occupano, in modo specializzato, di profili della gestione del patrimonio culturale in modo distinto rispetto al *Ministère de la Culture*: oltre all'antica ed efficiente *Réunion des musées nationaux - Grand Palais* (Rmn-GP), istituita sotto forma di *établissement public à caractère industriel et commercial* (EPIC) grazie al *décret du 14 novembre 1990* e che si occupa, per i 34 musei qualificati come *services à compétence nationale* ovvero *établissements publics* dotati di *autonomie juridique et financière*, dell'organizzazione di mostre, di accoglienza del pubblico, mediazione culturale e digitale, editoria, gestione di negozi di musei, gestione dei diritti fotografici, acquisizioni di opere d'arte per collezioni nazionali, concessioni d'uso di spazi per mostre ed eventi attività commerciale, si può fare riferimento alla *Agence du Patrimoine Immatériel de l'Etat* (APIE), istituita nel 2007 al fine di gestire gli *actifs immatériels stratégiques*, inclusi i marchi commerciali di musei.



Ma non solo. Al modulo organizzativo dell'Agenzia la Francia ha pensato anche per la sola gestione di tutte le operazioni tecniche connesse all'istituzione del Museo *Louvre* negli Emirati Arabi uniti: l'art. 6 dell'Accordo tra il Governo francese e quello degli Emirati arabi uniti fatto il 6 marzo 2007<sup>43</sup> per l'istituzione del *Musée universel d'Abou Dabi* ha previsto l'istituzione di una *personne morale de droit français*, cioè l'*Agence internationale des musées de France*. I molteplici compiti collegati all'accordo internazionale sono stati svolti, dunque, non dal Governo centrale o dal *Louvre*, direttamente, ma da un ente appositamente istituito avente il compito, tra l'altro, di definizione del *projet scientifique et culturel du Musée* e della *stratégie de développement du Musée*, di *assistance à l'organisation, au lancement et au suivi des chantiers liés aux contenus*, di *assistance à la maîtrise d'ouvrage en phase de conception*, di *assistance à la maîtrise d'ouvrage en phase de conception* e di *assistance dans la phase de réalisation du Musée*<sup>44</sup>.

In Italia, invece, non solo non vi è (mai stata) una politica definita (quale che sia) in tema di marchi culturali (e quelli museali, in particolare), ma non sono chiare neanche le strategie difensive a tutela dei nomi e dei domini internet dei musei; il che impone – con grande dispendio di risorse economiche ed energie amministrative – di individuare di volta in volta la strategia di tutela più opportuna<sup>45</sup>.

Da non sottovalutare è anche la remunerabilità dell'*expertise* tecnico svolto dall'*Agence*: l'art. 15 dell'Accordo impone gli Emirati arabi uniti di versare “*fixées à 190 millions d'euros pour une période de dix ans*”, ad eccezione del primo anno. L'istituzione dell'ente, dunque, ha consentito di gestire tutti gli aspetti tecnici e finanziari della fortunata e riuscitissima operazione istitutiva del *Musée du Louvre di Abou Dhabi*, con costi a carico della controparte araba del prestigioso Accordo. Tutto il flusso

<sup>43</sup> E pubblicato con il *décret n° 2008-879 du 1er septembre 2008*.

<sup>44</sup> Essa è registrata nel Registro delle Imprese e delle Regioni di Parigi (RCS) dal 23 agosto 2007.

Come spiegato *retro*, l'*Agence Agence France Muséums* è stata costituita in forma di *société par actions simplifiée de droit privé* di cui 12 musei (tra cui il *Louvre*, azionista principale ma non maggioritario) risultano *actionnaires*.

<sup>45</sup> È il caso, ad esempio, del ricorso avanzato – per la prima volta nella storia dell'Amministrazione centrale dei beni culturali – davanti alla W.I.P.O. dal MiBAC avverso la *BoxNic Anstalt*, con sede in Liechtenstein, titolare del dominio internet *www.uffizi.com* che vendeva biglietti degli Uffizi a prezzi maggiorati rispetto a quelli ufficiali sfruttando la notorietà del nome e del relativo dominio mai registrato prima.

finanziario dovuto dagli Emirati arabi uniti alla Francia transita, poi, proprio per l'*Agence France Muséums* e non attraverso i singoli enti ad essa associati.

Non è un caso che, in considerazione del coinvolgimento di diversi musei ulteriori rispetto al *Louvre*, i francesi abbiano scelto consapevolmente di non far gestire l'operazione da parte delle strutture ministeriali ordinarie né tanto meno dai singoli musei direttamente coinvolti, pur se di riconosciuta capacità gestionale e di rendimento (come il *Louvre*, appunto). E i risultati concreti premiano la scelta fatta.

Al contrario, in Italia, l'unica esperienza di valorizzazione economica in qualche modo somigliante a quella che potrebbe (e dovrebbe) essere realizzata per il patrimonio culturale si riesce a ricavare solo dalla società *in house* "*Difesa Servizi s.p.a.*" (prevista nell'art. 535 del Codice dell'Ordinamento militare di cui al d. lgs. 15 marzo 2010, n. 66 ed istituita dall'art. 2, comma 27 e commi 32-36, legge 23 dicembre 2009, n. 191). Per i beni delle Forze armate, e non per i beni culturali statali, l'ordinamento ha apprestato un'apposita struttura che si occupa della "gestione economica di beni, anche immateriali, e servizi derivanti dalle attività istituzionali del Dicastero [della Difesa] (...)", anche attraverso la "a) gestione economica (...) degli immobili e dei beni patrimoniali"; "b) (...) fatturazione delle attività e dei servizi resi dal dicastero a terzi (...)"; "c) promozione e fatturazione delle attività, dei servizi e delle prestazioni di carattere tecnico, anche connesse all'attività industriale e produttiva del Dicastero (...) da cedere a titolo oneroso a soggetti pubblici e privati, nazionali ed esteri"; "e) promozione, detenzione e gestione economica di brevetti e di ogni altra forma di privativa industriale e intellettuale, dei marchi, delle denominazioni, degli stemmi, degli emblemi e dei segni distintivi (...) con possibilità della loro concessione in uso temporaneo a terzi, a titolo oneroso"; "f) promozione e gestione economica dell'immagine delle Forze armate e della realtà militare"; "g) gestione economica delle concessioni in uso temporaneo, a titolo oneroso, dei mezzi e dei materiali prodotti dall'industria nazionale e acquisiti dalle Forze armate per effettuare prove dimostrative, in Italia e all'estero (...)"; "k) gestione economica di forme di collaborazione e partenariato (...) con soggetti pubblici o privati, anche mediante la stipula di contratti di sponsorizzazione (...)".

Come può notarsi, a parte la specificità dell'oggetto (militare), le attività svolte dalla società *Difesa Servizi s.p.a.* sono traslabili anche alla gestione del patrimonio culturale. Ed è un vero paradosso (che sintetiz-

za le contraddizioni e le antinomie esaminate nel volume) che a tutela degli interessi pubblici perseguiti dalle singole Amministrazioni sembri far meglio l'Amministrazione della Difesa piuttosto che quella per i beni culturali, nonostante la superiore importanza culturale di tale settore ed il suo carattere identitario per la Nazione.