

IL GOVERNO DEI MUSEI

Nuovi modelli di gestione tra Costituzione,
funzione sociale e mercato

a cura di

Luigi Ferrara, Alberto Lucarelli, Daniela Savy

Editoriale Scientifica

Tutti i diritti sono riservati

© Editoriale Scientifica srl febbraio 2017
Via San Biagio dei Librai, 39
80138 Napoli
ISBN 978-88-9391-073-6

INDICE

INTRODUZIONE

LUIGI FERRARA, ALBERTO LUCARELLI, DANIELA SAVY <i>Il governo dei musei tra Costituzione, funzione sociale e mercato</i>	9
--	---

PARTE I

PRINCIPI E COORDINATE GENERALI DELLA RIFORMA

RENATO BRIGANTI <i>I sistemi museali tra l'articolo 9 della Costituzione e la sussidiarietà orizzontale</i>	21
--	----

BARBARA GUASTAFERRO <i>La ratio della riforma sulla governance dei musei ed i suoi ancoraggi costituzionali</i>	29
--	----

DANIELA MONE <i>I musei tra competenze statali, regionali e locali</i>	37
---	----

RAFFAELE MANFRELOTTI <i>Considerazioni introduttive alla problematica dei regolamenti museali</i>	45
--	----

FRANCA MEOLA <i>Politiche culturali e qualità della regolazione</i>	53
--	----

TOMASO MONTANARI <i>Supermusei della riforma Franceschini: una riforma incostituzionale?</i>	67
---	----

PARTE II

MODELLI ORGANIZZATIVI E GOVERNANCE

DANIELA SAVY <i>Politica culturale europea e governance dei musei</i>	77
--	----

ANTONIO LEO TARASCO <i>Il futuro dei musei tra promozione culturale ed efficienza aziendale</i>	83
EDMONDO MONE <i>I musei statali tra istanze di autonomia ed esigenze di cooperazione interistituzionale</i>	99
FRANCESCO ZAMMARTINO <i>La riforma dei musei al vaglio dei criteri di efficienza e semplificazione</i>	109
LUIGI FERRARA <i>Le fondazioni museali in Italia tra aggregazione, integrazione e partenariato nei sistemi museali regionali e cittadini</i>	121
ARMANDO DE CRESCENZO <i>Autonomia gestionale, finanziaria e contabile dei musei</i>	135
ALFONSO MARIA CECERE <i>I controlli nella riforma del sistema museale</i>	145

PARTE III
LE ATTIVITÀ MUSEALI: FUNZIONI E SERVIZI

LUCA LONGHI <i>L'inquadramento dei musei nella categoria dei servizi pubblici essenziali alla luce delle recenti modifiche legislative</i>	157
SARA LIETO <i>Attività e servizi di fruizione e di valorizzazione dei beni culturali</i>	165
MARIA RITA MAGNOTTA <i>L'insostenibile leggerezza della delegificazione</i>	175
SALVATORE VILLANI <i>Natura e funzione inclusiva dei musei e delle politiche culturali nella nuova era delle migrazioni e del terrorismo internazionale</i>	183
MARIA TERESA STILE <i>La "realtà" museale nel World Wide Web: i musei virtuali</i>	193

INDICE	7
--------	---

ERIK FURNO <i>I musei e l'acquisizione coattiva sanante dei beni culturali e paesaggistici</i>	203
---	-----

PARTE IV
LE ISTITUZIONI MUSEALI:
RUOLO E FUNZIONI IN PROSPETTIVA COMPARATA

LUIGI FERRARA <i>Le fondazioni museali in prospettiva comparata</i>	215
--	-----

JEAN MARIE PONTIER <i>Statut et gestion des musées en France</i>	229
---	-----

KARL-SIEGBERT REHBERG <i>Refuge for Materiality in a Virtualised World: Reflections on the Chances and Plights of a Successful Institution</i>	239
---	-----

<i>Notizie sugli autori</i>	249
-----------------------------	-----

ANTONIO LEO TARASCO

IL FUTURO DEI MUSEI TRA PROMOZIONE CULTURALE
ED EFFICIENZA AZIENDALE

SOMMARIO: 1. Efficienza gestionale e promozione dei valori umani nella gestione del patrimonio culturale. – 2. Fruizione pubblica e riduzione delle spese. – 2.1. Tecniche di riduzione della spesa: qualche ipotesi. – a) Accorpamento delle sedi espositive. – b) Orari e giorni di apertura. – c) La concessione a terzi di immobili di interesse culturale. – 3. Concessioni a terzi e futuro assetto organizzativo. – 4. Conclusioni.

1. *Efficienza gestionale e promozione dei valori umani nella gestione del patrimonio culturale*

Il problema della gestione del patrimonio culturale viene solitamente affrontato con atteggiamenti ispirati ad opposti estremismi: l'uno proteso verso la doverosa trasmissione dei valori culturali dei beni ma noncurante del reperimento delle risorse finanziarie a ciò necessarie e l'altro diretto a massimizzare il profitto ricavabile dal patrimonio (ex art. 41 Cost.) senza curarsi, però, della promozione umana cui la gestione di quei beni è naturalmente vocata ex art. 9 Cost¹. Nel mezzo, la tesi – che qui si cercherà di sostenere – volta a ricondurre entro criteri generali di efficienza ed economicità la gestione del patrimonio culturale, in modo che questa possa essere rispettosa del complessivo dettato costituzionale che, *in subiecta materia*, si ricava, oltre che dal fondamentale art. 9 Cost., altresì dagli articoli 118, comma 4, e 97, commi 1 e 2, Cost. Soltanto dalla lettura combinata di tali disposizioni costituzionali si possono ricavare utili indicazioni al fine di conciliare il principio dell'utilizzazione economicamente produttiva ed efficiente del patrimonio culturale con quello di promozione umana, in attuazione delle direttive fondamentali ricavabili dall'art. 9 Cost.

Deve purtroppo riscontrarsi come nella prassi (così come negli studi) difetti un'attenzione simultanea ai valori evocati negli articoli 9 e 97, commi 1 e

¹ Tale concezione, per quanto astrattamente prospettabile ed utile a fini espositivi, non è in concreto sostenuta da alcuna persona dabbene, quanto meno in Italia, neanche dagli economisti della cultura, i quali – paradossalmente – sono per lo più ispirati da una concezione conservativa del patrimonio culturale evocante la permanente necessità dell'intervento pubblico.

2, Cost., e si obliteri che la gestione *aziendale* (qui intesa quale sinonimo di *efficiente* in quanto finalizzata a garantire l'*equilibrio tra costi e ricavi*) del patrimonio culturale² non si pone quale negazione dei valori di promozione culturale di cui è portatore l'art. 9 Cost. ma come invero 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. Ciò che si propone in questa sede, in pratica, è di offrire alcune indicazioni per attuare i principi di promozione culturale di cui all'art. 9 Cost. nel rispetto del principio di buon andamento della Pubblica amministrazione e dell'*equilibrio di bilancio* cui sono chiamate tutte le Amministrazioni pubbliche, non escluse certamente quelle chiamate alla delicatissima missione civica di elevazione dello spirito umano attraverso la gestione del patrimonio culturale.

È, infatti, agevole osservare come nessuna contraddizione può individuarsi rispetto ad una politica di valorizzazione delle potenzialità economiche del patrimonio culturale, potendosi, invece, intravedere in una efficiente organizzazione aziendale ispirata ad una gestione virtuosa dei propri fattori produttivi un'azione agevolatrice rispetto allo stesso fine della promozione della cultura, ponendosi in un rapporto di *mezzo a fine* capace di soddisfare sia le esigenze degli imprenditori privati che quelle generali della promozione della tutela e della fruizione pubblica³. 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"⁴.

Nella variegata tipologia dei servizi culturali, è stato anche dimostrato co-

² In argomento, sia consentito rinviare a A. L. TARASCO, *La redditività del patrimonio culturale. Efficienza aziendale e promozione culturale*, Torino, 2006.

³ E' ovvio che l'eventuale profitto in tal modo prodotto non può essere demonizzato così come eventuali perdite di esercizio dovrebbero essere ripianate dalla finanza pubblica vertendosi in materia di aziende che gestiscono *servizi pubblici essenziali*, considerata l'essenzialità delle funzioni riconducibili all'art. 9 Cost.

⁴ A. L. TARASCO, *La redditività*, cit., 30. Sul problema dell'efficienza nella P.A., si vedano gli atti dei convegni organizzati dal COGEST su *Autorità e controlli indipendenti nell'equilibrio costituzionale*, svoltosi nella Sala della 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).

me non sia possibile individuare soluzioni organizzative e gestionali unitarie basate unilateralmente sulla gratuità del servizio e sul finanziamento a totale carico della fiscalità generale ovvero sulla preferenza esclusiva per il mercato e su un accesso ai servizi basato su tariffe. Contrariamente a quanto si sia indotti a pensare, ad esempio, in alcuni casi (come i servizi bibliotecari), il finanziamento effettuato solo attraverso le imposte, oltre a determinare problemi di efficienza gestionale, può produrre effetti inattesi nella distribuzione del carico fiscale, con la conseguenza che i ceti meno agiati si trovano a dover sostenere i maggiori costi di servizi di cui beneficiano le classi socio-economiche più elevate, secondo il modello definito come “*Robin Hood* alla rovescia”⁵.

Di qui la necessità di abbandonare impostazioni unilaterali, ponendo piuttosto la centralità (e neutralità ideologica) del problema del raggiungimento degli obiettivi (di marca aziendalistica) di economicità, efficacia ed efficienza del sistema di offerta dei servizi connessi al patrimonio culturale, indipendentemente dalla tipologia di *mezzi* organizzativi che di volta in volta si rivelino più adatti al caso.

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*)”⁶.

E tuttavia, la mancata percezione del binomio indissolubile tra articolo 9 e art. 97 Cost., con i connessi principi di economicità ed equilibrio dei bilanci, è limpidamente percepibile sul piano organizzativo nell’assenza – nell’Amministrazione centrale dei beni culturali – di strutture che si occupino specificamente di incrementare 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

⁵ G. GEROLDI, *Accesso ai servizi e gestione delle biblioteche: problemi di politica di welfare*, in *Economia della cultura*, n. 3/2003, 343 ss., part. 357.

⁶ Sulla compatibilità dei superiori principi costituzionali della promozione e dello sviluppo della cultura con la gestione aziendalistica del patrimonio culturale, sia consentito rinviare a A. L. TARASCO, *La redditività*, cit., 31.

associare all'iniziativa (come richiesto dalla Corte dei conti). Fino a quando non si svilupperà una specifica sensibilità per tali temi, le diverse problematiche che sorgeranno troveranno risposta solo nella logica del caso, dell'improvvisazione e dell'impreparazione tecnica, con ogni negativa conseguenza sui bilanci pubblici e sulla tassazione dei contribuenti, e con buona pace del principio di "sostenibilità del debito pubblico" di cui alla novella costituzionale dell'art. 2, L. cost. 20 aprile 2012, n. 1.

Tali deficienze funzionali e lacune organizzative costituiscono, forse, il coerente effetto dell'artificiosa radicalizzazione delle tesi (fintamente opposte) cui sopra si accennava.

2. *Fruizione pubblica e riduzione delle spese*

Tali considerazioni di ordine generale possono suggerire, tra l'altro, di ridurre talune spese attualmente destinate al patrimonio culturale statale che appaiono in larga parte comprimibili attraverso opportuni accorgimenti organizzativi, raramente adottati, se non per quanto riguarda il limitato profilo della riduzione lineare del numero del personale (tra l'altro non sempre benefica).

In particolare, deve ritenersi che l'intangibilità del patrimonio culturale e la sua necessaria offerta alla fruizione pubblica (coordinate essenziali ricavabili direttamente dall'art. 9 Cost.) non comportino necessariamente la simultanea apertura per undici ore al giorno di ciascuno dei 529 siti museali e archeologici statali (ma il discorso, ovviamente, può parallelamente replicarsi per tutti gli altri istituti e luoghi della cultura pubblici, siano essi statali o no).

Per comprendere quale possa essere il migliore modello gestionale è necessario preliminarmente penetrare i numeri del nostro patrimonio culturale.

Limitandoci a quello di proprietà statale (il discorso sarebbe ancor più complesso se intendessimo discorrere di quello pubblico *tout court* partendo da dati tutt'altro che certi⁷), si può evidenziare che nel 2011 sono stati censiti in Italia 4.588 istituti aperti al pubblico, indipendentemente dalla proprietà e natura giuridica. Di questi, 3.847 sono musei, 240 aree archeologiche e 501 monumenti. Quanto alla proprietà, il 63,8% sono di proprietà pubblica mentre la restante parte (il 36,2%) di soggetti privati; nell'ambito dei siti di interesse culturale pubblici, il 10% (458) è assegnato allo Stato e per esso al Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo (MiBACT); la stessa consi-

⁷ Corte dei conti, sez. autonomie, delib. n. 8/AUT/2005 del 30 novembre 2005 avente ad oggetto la "Relazione sul controllo dei musei degli enti locali", in www.corteconti.it.

stenza dei siti in appartenenza alla Chiesa cattolica mentre il 41,6% sono di proprietà di enti locali.

In particolare, in ambito ministeriale, ad esclusione dei 100 archivi di Stato e delle 46 biblioteche ministeriali, nel 2016 sono stati censiti 529 monumenti e parchi archeologici. Di questi, 20 sono stati resi autonomi nel 2015 attraverso la riforma organizzativa ministeriale di cui al d.p.c.m. 29 agosto 2014, n. 171, completata, nel 2016, con i decreti ministeriali n. 43 e 44 del 23 gennaio (che ha reso autonomi ulteriori 10 siti tra musei e parchi archeologici)⁸: la situazione attuale presenta, dunque, un totale di 30 musei e parchi archeologici individuati come uffici dirigenziali (di prima e seconda fascia) e dotati di autonomia finanziaria, contabile e statutaria.

Dei 529 siti, sessantanove sono chiusi al pubblico (aperti, dunque, sono 460 su 529). I siti specificamente afferenti ai 17 Poli museali regionali del MiBACT sono 316 mentre 30 sono i musei e parchi archeologici dotato di autonomia speciale (e a loro volta possono aggregare più siti). Oltre alla consistenza e alla loro distribuzione organizzativa è utile sapere che rispetto ai 529 siti ministeriali, ben 38 siti hanno registrato nel 2016 zero visitatori, pur essendo aperti, cui si aggiungono 43 siti che si collocano nella fascia 0-999 visitatori, 97 siti che hanno accolto una fascia di visitatori compresa tra 1000-4999 (che significa dai tre ai sei visitatori giornalieri, in media) e 73 siti hanno registrato nello stesso anno un numero di visitatori giornaliero oscillante tra i 15 e i 30, cioè, complessivamente, nell'anno 2016, compreso tra 5000 e 9999. Rispetto al totale di 529 siti ministeriali, dunque, vi sono ben 251 siti che hanno registrato un numero di visitatori basso o addirittura nullo.

Dall'altra parte della classifica, vi sono, invece, solo 6 siti che hanno registrato tra 500.000 e un milione di visitatori, per un totale di 4.772.764 visitatori. I siti che superano il milione di visitatori, invece, sono soltanto sette⁹, ed insieme hanno totalizzato 22.804.951, cioè circa la metà dei 44.654.666 visitatori complessivi del 2016 per il totale dei 529 siti di appartenenza ministeriale.

⁸ L'ansia riformatrice del legislatore ha portato ad introdurre, anche nel 2017, un'ulteriore scossone organizzativo al MiBACT attraverso l'emanazione del d.m. 12 gennaio 2017 recante "Adeguamento delle Soprintendenze speciali del MiBACT agli standard internazionali in materia di musei e luoghi della cultura, emanato in attuazione dell'articolo 1, comma 432, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 e dell'articolo 1, comma 327, della legge 28 dicembre 2015, n. 208".

⁹ Parco di Capodimonte (1.007.564 visitatori, anche se non paganti, attesa la gratuità dell'accesso al Parco, al contrario dell'annesso Museo), Museo Nazionale di Castel Sant'Angelo (1.234.443 visitatori), Galleria dell'Accademia e Museo degli Strumenti Musicali di Firenze (1.461.185 visitatori), Galleria degli Uffizi e Corridoio Vasariano di Firenze (2.010.631 visitatori), Parco archeologico di Pompei (3.283.740 visitatori), Circuito Archeologico "Colosseo, Foro Romano e Palatino" (6.408.852 visitatori) e Pantheon che – a fonte dei zero incassi da biglietti – ha registrato nel 2016 ben 7.398.536 visitatori.

Quindi solo sette siti totalizzano la metà dei visitatori totali (anno 2016): i visitatori che entrano nei 522 siti ministeriali sono l'equivalente di quelli che frequentano i "magnifici sette"; eccellenze a parte, ciò significa che la media dei visitatori è di soli 84.413 visitatori per ogni sito.

Il dato sui visitatori è parallelo a quello sugli introiti da biglietteria: rispetto a € 138.799.439,36 di introiti netti totali da biglietteria venduta nei 529 siti nel 2016, oltre la metà di questi introiti (€ 83.382.576,05) è il prodotto delle visite in soli tre siti e cioè in Galleria degli Uffizi e Corridoio vasariano (€ 10.520.807,42), nell'Area archeologica di Pompei (24.801.897,998) e nell'Area archeologica del Colosseo, Foro romano e Palatino (38.211.118,38). Se agli introiti da biglietteria prodotti nei tre siti si aggiungono pure quelli riconducibili nei 18 siti che superano un milione di euro di introiti¹⁰ e che totalizzano, insieme, € 52.064.148,61, abbiamo che solo 21 siti su un totale di 529 incassano, di soli introiti di biglietteria, al netto degli aggi dei concessionari, € 135.446.724,66 sul totale di € 138.799.439,36, cioè oltre il 90% del totale!

Dalla veloce esposizione dei numeri, si ricava che il patrimonio culturale statale è di massima scarsamente frequentato e rende, ugualmente, poco, fatta eccezione per pochi siti che attraggono il numero maggiore di visitatori e che rendono maggiormente. Ciò significa che vi è un problema di redditività e di affluenza che vale per la massima parte di siti ma non per alcuni altri più famosi e fortunati in ragione della notorietà di collezioni e reperti e della loro collocazione geografica; tale descrizione non tiene conto, poi, di archivi e biblioteche, ugualmente considerati istituti e luoghi della cultura dall'art. 101, D. lgs. n. 42/2004, e che registrano un numero di visitatori bassissimo (se confrontato con i musei e le aree archeologiche) e per i quali non si vendono biglietti ma, al massimo, si concede l'uso della riproduzione dei beni in consegna (libri o documenti archivistici).

È evidente che il modello gestionale applicabile a tali siti non può essere il medesimo degli altri: taluni vanno riguardati come vere e proprie aziende culturali in cui l'erogazione di un servizio al pubblico è inscindibilmente congiunta anche alla produzione di considerevoli ricavi che, piaccia o no, obiettivamente vengono generati (certamente per i gestori dei servizi¹¹), mentre molti

¹⁰ Ossia: Scavi di Ostia Antica e Museo, Pinacoteca di Brera, Museo Storico del Castello di Miramare, Circuito del Museo Nazionale Romano, Circuito Archeologico di Paestum, Museo di Palazzo Ducale di Mantova, Musei Reali di Torino, Museo Archeologico Nazionale di Napoli, Circuito Archeologico di Pompei e Ercolano, Circuito museale fiorentino formato dalla Galleria Palatina, Galleria d'arte moderna, Museo Argenti, Giardino Boboli, Museo Porcellane, Galleria Costume e dal Giardino Bardini (quest'ultimo privato), Villa d'Este, Scavi di Ercolano, Cenacolo Vinciano, Reggia di Caserta, Galleria Borghese, Galleria dell'Accademia di Firenze e annesso Museo degli strumenti Musicali, Museo Nazionale di Castel Sant'Angelo.

¹¹ Paradossale che a fronte dei ricavi per i gestori, ad esempio, dei servizi aggiuntivi

altri siti possono essere riguardati come aziende *non profit* in cui il profilo culturale domina quello economico (si pensi ad archivi, biblioteche e musei a bassa redditività).

Ne consegue che i modelli gestionali devono necessariamente essere differenziati ed elaborati senza pregiudiziali ideologismi. Non si può, infatti, discorrere in linea generale e astratta di musei e parchi archeologici, dovendosi con equilibrio e moderazione, discorrere dei diversi modelli gestionali che possano attagliarsi alle differenti tipologie di istituti della cultura, modelli che non possono non risentire del numero di visitatori, della capacità di attrarre risorse, dell'importanza delle collezioni o della loro natura laica o religiosa.

Non un unico modello gestionale, dunque, ma una pluralità di statuti giuridici e gestionali in funzione delle peculiarità dei tipi. Quali che siano i criteri in funzione dei quali stabilire i tipi ai quali applicare, successivamente, determinati modelli gestionali, un concetto può certamente affermarsi: il fallimento del modello attuale che prevede l'identica gestione pubblica e l'identica modalità di apertura al pubblico di tutti i 529 musei e parchi archeologici di proprietà ministeriale, 100 archivi di Stato e 46 biblioteche ministeriali.

È evidente che un conto è gestire un'abbazia (si pensi a quella di Trisulti o quella greca di Grottaferrata), un parco archeologico visitatissimo (Pompei, Villa Adriana-Villa d'Este, il Colosseo e l'area archeologica del Palatino) altro ancora è gestire un museo di interesse esclusivamente locale (si pensi al Museo archeologico dell'Agro Atellano), un'area archeologica di limitata attrattività turistica (si pensi al Parco archeologico della Sibaritide) oppure un museo in cui sono conservati capolavori mondiali (come il Museo archeologico nazionale di Reggio Calabria, con i due notissimi Bronzi, o le Gallerie degli Uffizi con i più grandi capolavori del Rinascimento).

È chiaro (ma non per il legislatore) che non possono proporsi modelli organizzativi rigidi per la totalità dei siti di interesse culturale, dovendosi modulare la specifica offerta in funzione della collocazione geografica, dell'attrattività turistica e, dunque, della domanda di fruizione, non disgiunta dalla sua redditività economica (anche potenziale).

Ne deriva che il problema dell'ottimale gestionale del patrimonio culturale non può risolversi in un livello di puro ideologismo in favore, alternativamente, del *pubblico* o del *privato*: ferma restando la proprietà pubblica dei monumenti nazionali, delle collezioni museali e di ogni altri bene indicato nell'art. 53, d. lgs. n. 42/2004, la soluzione pubblicistica della natura e del tipo di ge-

museali, le maggiori spese economiche per la tutela siano interamente sostenute dall'Amministrazione pubblica senza alcun calcolo sul costo che potrebbe essere ribaltato anche sul gestore in termini di percentuale da corrispondere all'Amministrazione stessa.

stione dei servizi relativi agli istituti e luoghi della cultura deve essere calibrata sulla specifica realtà.

2.1. *Tecniche di riduzione della spesa: qualche ipotesi*

a) Accorpamento delle sedi espositive

Se si condividono tali esigenze di differenziazione delle modalità dell'offerta culturale in funzione della specifica attrattività turistica del sito e si intende modulare con questa la pur incompressibile offerta alla pubblica fruizione¹², per i siti meno visitati si potrebbero proporre soluzioni di marca pubblicistica e privatistica, integrabili vicendevolmente a seconda delle specifiche problematiche.

Soluzioni che non implicano alcuna esternalizzazione di funzioni potrebbero suggerire in primo luogo l'accorpamento delle collezioni museali, librerie e archivistiche presso altri più visitati istituti (musei, archivi e biblioteche), da individuarsi in ragione dell'afflusso del pubblico e per omogeneità della dotazione di beni culturali: trattasi di una misura minima organizzativa nota ad ogni azienda, pubblica o privata che sia. D'altro canto, se una determinata collezione culturale (museale, archivistica e libraria) non è goduta dal pubblico, il suo accorpamento presso altre sedi soddisferebbe simultaneamente sia esigenze di contenimento di costi fissi (manutenzioni ordinarie, straordinarie, numero del personale addetto) che richieste di fruizione da parte del pubblico. Notevoli sarebbero i risparmi gestionali per l'Amministrazione (anche in termini di personale, che potrebbe utilmente esser collocato a svolgere servizio presso le sedi più disagiate) e, con ogni probabilità, ne sarebbe avvantaggiata anche l'utenza che potrebbe trovare in un'unica sede le collezioni prima infruttuosamente disperse in più plessi.

Costituisce una elementare misura di autoanalisi organizzativa quella di interrogarsi sulla sostenibilità dei costi di diverse "sedi aziendali" e di studiare le migliori soluzioni per garantire gli stessi *standard* qualitativi.

L'accorpamento di più sedi espositive (ripetesi, non solo museali, ma anche bibliotecarie e archivistiche¹³) potrebbe raggiungere l'obiettivo dell'economicità dell'attività di erogazione del servizio di pubblica fruizione, essendo

¹² Anche in considerazione del fatto che ai sensi dell'art. 1 del decreto-legge n. 146 del 2015, la fruizione del patrimonio culturale, in attuazione dell'art. 9 della Costituzione, costituisce attività che, insieme alla tutela e alla valorizzazione, rientra tra i livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione.

¹³ A. L. TARASCO, *Il diritto dell'economia del patrimonio culturale e lo sviluppo del territorio*, in *Trattato di diritto dell'ambiente* diretto da Paolo dell'Anno e Eugenio Picozza. *Tutele parallele. Norme processuali*, vol. III, Padova, 2015, 213 ss., part. 216.

astrattamente idonea a garantire lo stesso servizio con costi organizzativi assai più ridotti: tra tutte le riforme organizzative sperimentate negli ultimi vent'anni, è l'unica che neanche è stata soltanto tentata o abbozzata. Essa comporterebbe solo benefici economici ed organizzativi e non implicherebbe alcuna scelta gestionale drastica (pubblico *vs* privato).

Chiaramente, tale soluzione presuppone la distinzione concettuale tra collezione culturale e suo "contenitore", distinzione che consentirebbe di separare, appunto, l'essenza della collezione che origina il museo, l'archivio o la biblioteca e l'immobile ospitante; trattasi di concetti separabili perché diversi, anche se spesso l'evoluzione storica presenta immobili che presentano *ex se* un pregio, accresciuto, poi, dalle collezioni lì ospitate da un tempo più o meno risalente. Il problema, in dottrina e nella prassi amministrativa, non è mai stato posto, nella ingiustificata convinzione che l'orientamento alla fruizione pubblica del patrimonio giustifichi qualsiasi spesa e possa implicare, quindi, anche modalità organizzative rigide o soluzioni antieconomiche. Partendo da tali fallaci convinzioni, frutto, in parti eguali, di superficialità e noncuranza per i conti pubblici, il legislatore ministeriale ha avuto facile gioco nel concepire – con l'art. 16, comma 2-*bis*, d.m. 23 dicembre 2014 recante "*Organizzazione e funzionamento dei musei statali*", introdotto dall'articolo 1, comma 1, lettera e) del d.m. 23 gennaio 2016 – l'opposto principio della inscindibilità tra sede espositiva e collezione esposta¹⁴.

b) Orari e giorni di apertura

In alternativa, si potrebbe ipotizzare l'individuazione di diverse fasce di siti per i quali l'apertura al pubblico avviene in modalità ridotta rispetto a quelli più visitati in funzione del numero medio di visitatori rilevato in un determinato arco temporale, così da concentrare le visite esclusivamente in determinati giorni o periodi dell'anno ovvero in determinati orari.

Anche questa soluzione modestamente innovativa è avversata dalla recente regolamentazione.

L'art. 1, comma 1, d.m. 30 giugno 2016 recante "*Criteri per l'apertura al*

¹⁴ Il predetto comma 2-*bis* prevede, infatti, l'assegnazione di istituti e luoghi della cultura disposta ai sensi del presente decreto "comprende (...) l'intero immobile e/o complesso, ivi incluse le relative pertinenze, in cui è situato l'istituto o il luogo assegnato ai musei dotati di autonomia speciale o ai poli museali regionali. L'assegnazione include altresì il trasferimento di uffici, archivi, biblioteche, laboratori, spazi espositivi e depositi dei relativi musei e luoghi della cultura. Con riguardo ai musei, alle aree e ai parchi archeologici, la consegna dei reperti presenti nei depositi e non ancora inventariati e catalogati può essere differita a non oltre il 31 dicembre 2017, al fine di completare l'inventariazione e la catalogazione; decorso tale termine, i beni sono trasferiti ai musei dotati di autonomia speciale o ai poli museali regionali e la relativa attività di inventariazione e catalogazione è svolta da detti istituti in cooperazione con le soprintendenze competenti".

pubblico, la vigilanza e la sicurezza dei musei e dei luoghi della cultura statali” fissa inderogabilmente per i musei e i luoghi della cultura dello Stato, ivi inclusi i monumenti, le gallerie, le aree e i parchi archeologici, i parchi, le ville e i giardini, l’apertura, “di regola, tutti i giorni feriali e festivi, ad eccezione del 1° gennaio e del 25 dicembre, e fatta comunque salva la possibilità di prevedere (...) in ragione di particolari esigenze di buon andamento, un giorno di chiusura infrasettimanale”.

Circa l’orario di apertura, il successivo comma 2 fissa per i medesimi istituti (musei e i luoghi della cultura dello Stato, ivi inclusi i monumenti, le gallerie, le aree e i parchi archeologici, i parchi, le ville e i giardini), l’indifferenziata apertura “di regola, per undici ore al giorno, in conformità con la contrattazione integrativa di Ministero”. Tale orario può essere finanche esteso – ai sensi del comma terzo – per i musei e i luoghi della cultura dotati di autonomia speciale, “al fine di assicurare una più ampia fruizione”, mentre per i musei e i luoghi della cultura non di competenza di istituti dotati di autonomia speciale, il direttore del singolo istituto (di livello non dirigenziale) sembra poter “proporre al direttore del Polo museale regionale l’adozione di orari diversi da quelli di cui al comma 2, in relazione ai flussi di visitatori, alla programmazione culturale, alla necessità di ottimizzare l’impiego e le turnazioni delle risorse umane, alle esigenze di coordinamento con l’apertura di altri istituti e luoghi della cultura pubblici o privati, nonché in occasioni di particolare rilievo, tenuto conto della dotazione di personale”.

Problemi risolti, dunque? No, perché lo stesso comma quarto specifica che tale differente modulazione degli orari deve avvenire “in accordo con la contrattazione collettiva”; essendo ragionevole immaginare che un accordo sindacale in sede locale sulla riduzione degli orari di apertura al pubblico sarà difficilmente rinvenuto in tutte le sedi in cui pur sarebbe auspicabile (atteso che è interesse degenero dei sindacati garantire l’apertura al pubblico dei siti meno affollati così come di quelli più visitati, onde lucrare sulle c.d. indennità di turnazione del personale...), in alternativa alla “prova di forza” negoziale evocata nel regolamento del 30 giugno 2016, si sarebbero potute stabilire fasce orarie di visita differenti e più ridotte, modulabili *per extenso* attraverso la contrattazione locale soltanto dopo aver accertato l’interesse pubblico concreto all’ampliamento della fruizione pubblica; soluzione, questa, che avrebbe meglio salvaguardato le esigenze della fruizione pubblica con quelle di contenimento della spesa e dell’ottimale impiego delle risorse pubbliche (finanziarie e umane).

c) La concessione a terzi di immobili di interesse culturale

In alternativa (o in combinazione) alle soluzioni pubblicistiche qui propo-

ste, ugualmente efficaci potrebbero risultare altre misure organizzative (che pure non implicano alcuna innovazione normativa) finalizzate alla concessione onerosa degli immobili di interesse culturale a terzi soggetti. Trattasi di una soluzione già praticabile *de jure condito*, e non da ora, ai sensi dell'art. 1, commi 303-305, L. 30 dicembre 2004 n. 311 (L. finanziaria 2005)¹⁵.

Con valenza generale per tutti gli immobili culturali, siano essi appartenenti allo Stato che alle regioni e agli enti locali “*per l'uso dei quali attualmente non è corrisposto alcun canone e che richiedono interventi di restauro*”, il comma 303 dell'art. 1, L. n. 311/2004 prevede la possibilità (invero, già ricavabile dal sistema generale, anche extracodicistico) di conferimento “*in concessione a soggetti privati con pagamento di un canone fissato dai competenti organi*”. Al trasferimento del potere di uso del bene immobile culturale fa da *pendant* l'impegno del concessionario “*a realizzare a proprie spese gli interventi di restauro e conservazione indicati dal predetto ufficio*”¹⁶.

La nuova fattispecie consistente essenzialmente in una concessione di uso/gestione e restauro e, dunque, essenzialmente in un caso di finanza di progetto applicato ai beni culturali, non è mai stata applicata dalla sua entrata in vigore. Soltanto nel 2015, il legislatore ha “riscoperto” la norma dettando con il d.m. 6 ottobre 2015 le condizioni per la “*Concessione in uso a privati di beni immobili del demanio culturale dello Stato*” che, in teoria, ben avrebbero potuto essere dettate esclusivamente nel bando di gara finalizzato alla concessione.

Tardivamente scoprendo la necessità di attuare l'art. 118, ultimo comma, della Costituzione (principio di sussidiarietà orizzontale) nonché gli articoli 6, comma 3, e 111, comma 4, del Codice¹⁷, il legislatore regolamentare ha assai ridotto l'ampio ambito applicativo della norma primaria dapprima limitando l'oggetto della concessione esclusivamente ai beni immobili dello Stato (e non delle regioni ed enti locali) e poi prevedendo l'affidabilità della gestione di tali

¹⁵ In argomento, sia consentito rinviare alle considerazioni svolte all'indomani dell'entrata in vigore della norma in A. L. TARASCO, *La valorizzazione del patrimonio culturale tra project financing e gestione diretta: la difficile sussidiarietà orizzontale*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2005, fasc. 3, 108 ss., part. 119 ss.

¹⁶ Il comma 304 dello stesso articolo 1, L. n. 311/2004, prosegue precisando che “*dal canone di concessione vengono detratte le spese sostenute dal concessionario per il restauro entro il limite massimo del canone stesso. Il concessionario è obbligato a rendere fruibile il bene da parte del pubblico con le modalità e i tempi stabiliti nell'atto di concessione o in apposita convenzione unita all'atto stesso*”.

¹⁷ I quali dispongono, rispettivamente, che “*la Repubblica favorisce e sostiene la partecipazione dei soggetti privati, singoli o associati, alla valorizzazione del patrimonio culturale*” e che “*La valorizzazione ad iniziativa privata è attività socialmente utile e ne è riconosciuta la finalità di solidarietà sociale*”.

immobili esclusivamente in favore di enti *non profit*, laddove la norma primaria non conteneva tale limitante distinzione. In tal modo, il legislatore regolamentare ha inteso coinvolgere unicamente gli enti del c.d. «terzo settore» che, senza fini di lucro, operano nel settore dei beni e delle attività culturali. A parte la criticabile opzione derivante dalla esclusione – per via regolamentare – di una serie di soggetti che ben si prestavano a candidarsi alla gestione dei siti, come le imprese tradizionali *for profit*, ma anche le cooperative ed i consorzi, il limite centrale della scelta politica-regolamentare sta nell'inadeguatezza tipologica degli enti non-profit rispetto alla vocazione alla gestione imprenditoriale (così come richiesta dall'Amministrazione) degli immobili offerti in concessione: in pratica, appare assai difficile reperire sul mercato *non profit* un'impresa che possa soddisfare le complesse e ambiziose richieste dell'Amministrazione che spaziano dal restauro del bene al programma di valorizzazione pubblica che indichi la qualità ed i tipi di servizi al pubblico in modo tale da garantire la più ampia fruizione pubblica con il maggior beneficio economico per l'Amministrazione ed il minor costo per il visitatore: una combinazione di condizioni e fattori, questa, che se è già difficilmente reperibile presso imprese private *for profit* diventa inimmaginabile per un'impresa che normalmente non è orientata al lucro¹⁸; non a caso, il primo bando ministeriale (emanato il 28 ottobre 2016) non ha avuto il successo sperato, se si pensa che per i tredici siti offerti in concessione d'uso, solo 7 sono stati richie-

¹⁸ Precisamente, secondo l'art. 3, comma 5, d.m. 6 ottobre 2015, l'aggiudicazione dell'ente non profit avverrà secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa tenendo conto: "a) del progetto di restauro e di conservazione programmata, presentato da ciascun partecipante alla procedura, indicante le misure e gli interventi necessari ad assicurare la conservazione del bene che il proponente si obbliga a realizzare, il preventivo delle spese da sostenere, la tempistica della realizzazione degli interventi, mediante uno specifico crono-programma, le eventuali fonti di finanziamento disponibili; b) del programma, presentato da ciascun partecipante alla procedura, indicante le modalità di fruizione pubblica del bene, anche in rapporto con la situazione conseguente alle precedenti destinazioni d'uso; c) del progetto di valorizzazione del bene, con l'indicazione dei servizi di accoglienza di cui all'art. 117 del Codice che si intendono realizzare e delle possibili sinergie che si possono costituire mediante collegamento con altri siti culturali e con i circuiti di turismo culturale e di eccellenza del territorio di riferimento, anche nel quadro di possibili accordi da stipularsi ai sensi dell'art. 112 del Codice, con altri enti pubblici e privati; d) del prezzo dell'eventuale biglietto che il proponente intende istituire, con assunzione dell'obbligo di destinazione integrale dei proventi della bigliettazione agli interventi di conservazione programmata e di gestione del bene, ferme restando le vigenti disposizioni in materia di determinazione del prezzo dei biglietti per l'accesso agli istituti ed ai luoghi della cultura ai sensi dell'art. 103 del Codice, del decreto ministeriale 11 dicembre 1997 n. 507 e del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 29 agosto 2014, n. 171; e) dell'ammontare del canone proposto da ciascun partecipante, tenuto conto delle indicazioni di cui all'art. 4; f) di un piano economico-finanziario, asseverato da primario istituto creditizio, che dimostri la sostenibilità economico-finanziaria della gestione".

sti da associazioni e fondazioni, e la “concorrenza” tra enti aspiranti alla gestione dello stesso sito è limitatissima¹⁹.

Al di là della transeunte regolamentazione approntata dal d.m. 6 ottobre 2015, il modulo gestionale consentito dall’art. 1, commi 303-305, legge n. 311/2004, potrebbe essere applicato – con regole sensibilmente migliorate – per esternalizzare la gestione di siti pubblici (statali e non) c.d. minori, meno visitati ma potenzialmente molto attrattivi, che certamente devono continuare ad essere conservati ed offerti alla fruizione pubblica, ma che attualmente gravano sui bilanci dei diversi enti pubblici senza apprezzabili ritorni in termini di visitatori (oltre che di ricavi).

3. Concessioni a terzi e futuro assetto organizzativo

In questa logica, la previsione regolamentare del 2015 potrebbe legarsi simmetricamente alla riforma organizzativa del MiBACT (d.p.c.m. n. 171/2014 e dd.mm. 23 gennaio 2016, n. 43 e 44) che individua gli istituti e luoghi della cultura cui sono stati conferiti autonomia finanziaria, contabile e statutaria. La lista dei trenta musei e parchi archeologici (eventualmente ampliabile) potrebbe essere letta come inclusiva dei siti che l’Amministrazione pubblica è disposta a gestire direttamente (attesa la rilevanza strategica sul piano culturale), e su cui concentrare, di conseguenza, le maggiori energie e le risorse pubbliche, mentre la gestione (non la proprietà: v. art. 53, d. lgs. n. 42/2004) di ogni altro sito potrebbe essere esternalizzata, nel contempo, ad enti privati di diversa natura (lucrativi e non, cooperative o consorzi, a seconda della vocazione e della tipologia del singolo istituto culturale), previa fissazione di obiettivi di tutela e valorizzazione.

In questa logica, la riforma organizzativa del MiBACT, unitamente alla (tardiva) applicazione della disposizione contenuta nella legge finanziaria per il 2005, potrebbe essere considerata come il paradigma della gestione ottimale del patrimonio culturale pubblico italiano, prezioso ma pure vastissimo, parcellizzato e scarsamente frequentato. Solo adottando questo paradigma può scoprirsi che le risorse pubbliche destinate dal bilancio statale al patrimonio culturale sono non insufficienti ma finanche sovrabbondanti rispetto alle necessità, sol che a monte si abbia il coraggio di adottare – ad impatto normativo pari a zero – misure organizzative virtuose, le uniche in grado di tradurre anche in un settore tradizionalmente considerato come deficitario sul piano finanziario i *principi giuridici* di economicità, efficacia ed efficienza.

¹⁹ Nella stampa, si veda ad esempio A. CUSTODERO, *Ville e certose, l’atra grande bellezza che nessuno sa trasformare in tesoro*, in *la Repubblica*, 19 gennaio 2017, 22.

Quale che sia la soluzione in concreto adottabile, sta di fatto che non può concepirsi ottimale gestione del patrimonio culturale senza abbandonare la presunzione che l'immenso patrimonio culturale italiano possa essere gestito interamente da soggetti pubblici, siano essi amministrazioni centrali o enti locali, secondo le condizioni ed i caratteri fino ad oggi sperimentati, a meno di non voler invocare una tassazione indefinita per compensare le inefficienti gestioni delle risorse assegnate.

È per questo che occorre procedere ad una reingegnerizzazione dei processi per consentire il miglioramento della gestione del patrimonio culturale a parità di risorse economiche scarse. Non si possono gestire le Cappelle Medicee adottando il medesimo modello gestionale del Cenacolo di Andrea del Sarto (per rimanere a Firenze) o il Museo archeologico di Calatia (a Maddaloni, a pochi passi da Caserta e dalla sua Reggia) come quello di Reggio Calabria, proprio in considerazione della sopra veduta diversità di ciascun sito, a meno di non accettare i fallimentari risultati sintetizzati nei dati finanziari, contabili e di afflusso del pubblico sopra esposti. A tale scopo è sufficiente dismettere non la proprietà della massima parte dei beni ma la loro gestione, riservando, eventualmente, ai soggetti pubblici la diretta ma ottimale gestione soltanto di taluni siti, gestione a sua volta differenziata in funzione delle specificità, dell'attrattività turistica, dell'offerta culturale e della redditività economica (attuale o potenziale): in alcuni casi converrà all'Amministrazione gestire direttamente il singolo complesso, in altri creare un circuito museale o archeologico, in altri ancora vi saranno associazioni o fondazioni locali interessate a riappropriarsi di un bene della comunità locale, in altro ancora l'elemento redditizio costituirà motivo per valutare se esternalizzare la gestione (e a quali condizioni) ovvero se gestire direttamente.

Non è superfluo rimarcare, infine, che per raggiungere i risultati di economicità, efficacia ed efficienza sopra prefigurati, l'esternalizzazione di cui si discorre non può riguardare singoli segmenti di attività (gestione di *book-shop*, di biglietterie etc.) ma la complessità delle funzioni relative al bene culturale. In tal modo, per i siti la cui gestione risulterà essere completamente esternalizzata, l'amministrazione pubblica potrà riservare a sé unicamente l'insopprimibile funzione di tutela e la fissazione di obiettivi strategici di valorizzazione culturale lasciando a terzi privati, *profit* o *not for profit*, il compito di realizzare quegli obiettivi condivisi impiegando inventiva e risorse proprie.

4. Conclusioni

Come visto, per far ciò, non sono necessari ulteriori atti normativi: è suffi-

ciente studiare le specifiche tipologie di istituti e luoghi della cultura, cogliere le potenzialità (culturali ed economiche) e i limiti organizzativi, cercando il modo di superarli, qualunque sia la soluzione che l'analisi suggerirà. E il diritto amministrativo dovrà occuparsi di disciplinare la soluzione gestionale che i numeri e l'ingegneria gestionale imporranno, così da inverare, simultaneamente, i principi di promozione culturale (art. 9 Cost.) e di buon andamento dell'Amministrazione ed equilibrio di bilancio (*id est*, di efficienza ed economicità: art. 97 Cost.).

È appena il caso di sottolineare la necessità che tali (urgenti) operazioni siano precedute da meditate valutazioni intorno alla vocazione culturale di ciascun istituto e luogo della cultura anche al fine di elaborare le più efficaci riorganizzazioni che tengano conto delle potenzialità redditive e della missione istituzionale.