



NOMOS

Le attualità nel diritto



Quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato
e storia costituzionale

NUOVE DINAMICHE E ANTICHI DOVERI NEL SOSTEGNO E NELLA PROMOZIONE DELLA CULTURA: DALLE RADICI DELLA QUESTIONE MUSEALE AI DIRITTI DELLE GENERAZIONI FUTURE *

di Patrizia Marzaro **

SOMMARIO: 1. La questione museale dopo la riforma dell'Amministrazione dei beni culturali: i profili nei quale si scompone. – 2. Alla ricerca del 'filo rosso' che legghi la questione museale in un disegno unitario: le radici di una tradizione culturale profondamente consolidata e raffinata. – 3. L'art. 9 Cost. come 'clausola sull'eredità': contratto intergenerazionale culturale e diritti delle generazioni future come nuove categorie del ragionare giuridico. – 4. Il museo oggi: "Istituzione permanente senza scopo di lucro, al servizio della società e del suo sviluppo". Museo come 'luogo di conflitti' e necessità della sua autonomia. – 5. Doverosità di valorizzazione e fruizione dei beni culturali e teorica dei beni comuni. – 6. Il principio di cooperazione nel servizio pubblico di valorizzazione: la questione museale come governo di sistemi complessi.

1 . La riforma che di recente ha interessato in profondità il sistema museale nel nostro Paese merita senza dubbio una specifica riflessione anche da parte del giurista, oltre che dei molti studiosi di altre branche delle scienze umane e sociali che tipicamente si occupano di questa materia; e per quanto si collochi all'interno di un processo più ampio che ha riguardato l'amministrazione dei beni culturali nella sua generalità e si è sostanzialmente ispirato ad un principio di

* Contributo sottoposto a double blind peer review.

Il presente lavoro trae spunto dalla relazione su "*Nuove dinamiche nel sostegno e nella promozione dell'arte: i musei*", tenuta al Convegno annuale AIPDA, Associazione italiana dei professori di diritto amministrativo, 2018, su "*Arte, cultura e ricerca scientifica, Costituzione e Amministrazione*".

** Direttore del Dipartimento di Diritto Pubblico, Internazionale e Comunitario – DiPIC, Coordinatore della Consulta dei Direttori di Dipartimento presso l'Università degli Studi di Padova.

specializzazione degli apparati¹, essa spicca per costituire il punto di approdo di decenni di studi, confronti, proposte, accesi dibattiti che mai erano riusciti a trovare una traduzione organica nel diritto positivo².

In ogni caso l'evidenza che il fenomeno ha assunto negli anni più recenti, soprattutto da un punto di vista organizzativo³, dà ragione di un'analisi che si concentri sui suoi profili giuridici generali e sia capace di muoversi attraverso gli aspetti più dibattuti di quella che oggi si può definire senza fatica "questione museale".

Va detto, tuttavia, che, a volerlo affrontare nella sua generalità, il tema presenta un'articolazione e una complessità tali da poter essere in realtà studiato da almeno due angolature diverse.

Se si intendesse prestare attenzione alle questioni attraverso le quali il tema dei musei ha preso forma nel corso dell'ultimo decennio – sostanzialmente dall'asestamento del Co dice dei beni culturali del 2004 ad opera delle modifiche apportate dai decreti correttivi del 2006 e del 2008, per giungere alla riforma del Mibact del 2014 – si dovrebbe tracciare un percorso che si muova attraverso i vari profili nei quali oggi la materia può essere scomposta e che effettivamente hanno molto occupato la dottrina negli anni più recenti.

¹ Come messo in evidenza da CAMMELLI, *L'ordinamento dei beni culturali tra continuità e innovazione*, in www.aedon.mulino.it, 3/2017

² Peraltro la materia è in sé strutturalmente e culturalmente così complessa e controversa, che - ancora sostanzialmente in fase di attuazione la nuova disciplina museale, e nelle more della pubblicazione del presente lavoro - ne è già stata approvata una parziale riforma, ad opera del D.P.C.M. 19 giugno 2019, n. 76, *Regolamento di organizzazione del Ministero per i beni e le attività culturali, degli uffici di diretta collaborazione del Ministro e dell'Organismo indipendente di valutazione della performance* (c.d. decreto Bonisoli, dal nome del Ministro proponente) pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 7 agosto ed entrato in vigore il 22 agosto 2019, che sostituisce per abrogazione (salvo alcune disposizioni transitorie) il precedente D.P.C.M. 29 agosto 2014, n. 71, ma del quale non è dato sapere se avrà mai effettiva applicazione. Esso infatti presenta alcune singolarità. Si tratta infatti di un intervento che ha ad oggetto nel suo complesso l'organizzazione del MIBAC, la cui attuazione piena è stata però demandata alla futura emanazione di una pluralità di decreti di natura non regolamentare; al contempo esso è entrato in vigore con una crisi di governo in corso, che, nel momento in cui si scrive, ha portato alla formazione di un nuovo governo composto da una diversa maggioranza politica che vede ritornare al Mibac il Ministro padre della riforma del 2014, per cui giocoforza è da chiedersi a quale sorte potrà andare incontro. Per ciò che riguarda comunque il tema di questo scritto, nonostante sulla riforma si sia nuovamente appuntata l'attenzione dell'opinione pubblica – con i toni vivaci che hanno sempre accompagnato questa materia -, non si può ritenere che l'impianto della riforma museale di cui si sta trattando, ne risulti innovato nei tratti essenziali; il decreto infatti interviene solo su alcuni profili, quali la sostituzione dei Poli museali regionali con le Direzioni territoriali delle reti museali (la cui individuazione viene però rimessa a decreti attuativi di natura non regolamentare), e l'accorpamento di alcuni musei autonomi (tra i quali le Gallerie dell'Accademia di Firenze alle Gallerie degli Uffizi). Non è stato inoltre modificato il cd. Decreto Musei, approvato con DM 23 dicembre 2014, sul quale si appuntano in maniera particolare le riflessioni che verranno condotte in queste pagine.

³ Sulla quale vedi SCIULLO, *La riforma organizzativa del MIBACT, La riforma dell'amministrazione periferica*, in www.aedon.mulino.it, 1/2015; oltre che *I beni culturali quale risorsa collettiva da tutelare, una spesa, un investimento*, *ibidem*, 3/2017.

La prospettiva di esame sarebbe invece necessariamente diversa se si volesse andare alla ricerca di un nucleo forte capace di raccogliere attorno a sé e dare respiro alle singole tematiche, di una sorta di filo rosso capace di renderne ragione entro un disegno unitario.

Nel primo caso l'analisi dovrebbe certamente prendere l'avvio dalla riforma del 2014, con la nuova organizzazione dei musei statali ad autonomia differenziata, nei suoi diversi modelli: musei-ufficio, configurati come articolazioni dei Poli museali regionali⁴, musei e parchi archeologici dotati invece di autonomia speciale e collocati a livello dirigenziale, e, infine, musei dotati di personalità giuridica (cd. musei fondazione).

Tale scelta organizzativa si colloca sostanzialmente tra due poli: la definizione di museo adottata da ICOM, *International Council of Museums*, e fatta propria dal cd. Decreto musei, DM 23 dicembre 2014 – che si ricorderà più avanti - e, sempre ad opera dello stesso Decreto, la creazione di un sistema museale nazionale, che si articola in sistemi museali regionali e cittadini, del quale fanno parte necessariamente i musei statali, e, su base consensuale, “ogni altro museo di appartenenza pubblica o privata”, sui quali si tornerà sempre nel prosieguo.

Naturalmente questo percorso porterebbe inevitabilmente in primo piano il tema del rapporto tra tutela, valorizzazione e fruizione dei beni culturali custoditi dall'istituzione-museo, affrontato nella prospettiva della rilevanza soggettiva finalmente assunta grazie alla riforma, con l'abbandono di quella tradizionale, sacrale, concezione di *universitas rerum*, di collezione, entro la quale il museo era rimasto costretto nonostante gli infiniti dibattiti susseguitesesi negli anni.

Per altro verso, il *proprium* di tali funzioni nel contesto museale giustificerebbe un'indagine che si concentrasse soprattutto sulla valorizzazione. Dopo il suo riconoscimento da parte del nuovo Titolo V Cost., all'art. 117, comma terzo, essa ha infatti trovato declinazione specifica nel Codice, che l'ha riferita in primo luogo all'esercizio delle funzioni e alla disciplina “delle attività dirette a promuovere la conoscenza del patrimonio culturale e ad assicurare le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica del patrimonio stesso...al fine di promuovere lo sviluppo della cultura” (art. 6), mentre è altrettanto significativo il fatto che il legislatore nel 2015⁵ abbia voluto espressamente qualificarla come attinente ai “livelli

⁴ Ora sostituiti dalle Direzioni territoriali delle reti museali, su cui vedi *supra* nota 3.

⁵ Con il D.L. 20 settembre 2015, n. 146, conv. con modificazioni, in L. 12 novembre 2015, n. 182, art. 01, secondo cui “in attuazione dell'art. 9 della Costituzione, la tutela, la fruizione e la valorizzazione del patrimonio culturale sono attività che rientrano tra i livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, secondo comma, lett. m) della Costituzione”.

essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, secondo comma, lett.m) Cost.”, assieme a tutela e fruizione.

Ancora, l'esercizio delle attività di valorizzazione dei beni culturali - che secondo il successivo art. 111 “*consistono nella costituzione ed organizzazione stabile di risorse, strutture o reti, ovvero nella messa a disposizione di competenze tecniche o risorse finanziarie o strumentali, finalizzate all'esercizio delle funzioni ed al perseguimento delle finalità indicate all'articolo 6*” – costituisce un dovere per la p.A. Essa, nella gestione dei luoghi e istituti della cultura espleta infatti un servizio pubblico (art. 101), alla cui prestazione è così tenuta che dovrebbe ricorrere alla gestione indiretta ove non disponesse a tale scopo di risorse sufficienti, dovendo comunque “*assicurare un miglior livello di valorizzazione dei beni culturali*”(art. 115)⁶.

E' chiaro che la configurazione in capo ai soggetti pubblici dell'obbligo di prestazione di un servizio ha posto 'a grappolo' tutta una serie di questioni collegate, sulle cui specificità si è appuntata in questi anni molta attenzione, senza contare che oggi quest'ultimo è stato ricondotto nel novero dei servizi essenziali, soggetti alla regolamentazione del diritto di sciopero di cui alla legge n. 146 del 1990⁷.

Ci si è interrogati da tempo sulla natura dei servizi pubblici culturali, che devono conformarsi ai “*principi di libertà di partecipazione, pluralità dei soggetti, continuità di esercizio, parità di trattamento, economicità e trasparenza della gestione*” (art. 111 Codice): se privi di rilevanza economica, ovvero, come ormai si ritiene per la maggioranza delle fattispecie, se di interesse economico generale, il che giustifica la disciplina delle forme di gestione di cui all'art. 115 Codice, nella lettura ampia ed approfondita che ne ha dato la dottrina più attenta, ponendola in rapporto con la normativa europea e il Codice dei Contratti pubblici⁸. Ciò, naturalmente, fermo restando il principio di autodeterminazione a monte della P.A. per quanto riguarda la scelta delle modalità di espletamento del servizio, scelta che peraltro va “*attuata*

⁶ Su questi aspetti si vedano, tra gli altri SCIULLO, *Novità sul partenariato pubblico-privato nella valorizzazione dei beni culturali*, in www.aedon.mulino.it, 2/2009, e *La gestione dei servizi culturali tra Codice Urbani e Codice dei Contratti pubblici*, in www.aedon.mulino.it, 1/2018; e LIGUORI, *I servizi culturali come servizi pubblici*, in www.federalismi.it, 2018.

⁷ In forza del citato D.L. 20 settembre 2015, n. 146, convertito in L. 12 novembre 2015, n. 182, il quale vi ha espressamente ricompreso, all'art. 1, “*l'apertura al pubblico regolamentata di musei e altri istituti e luoghi della cultura*” di cui all'art. 101 del Codice. Sul fatto che “l'obiettivo della legge n. 146 del 1990 è la garanzia dei servizi pubblici essenziali, costruita com'è in funzione della tutela dei beni fondamentali della persona”, cfr. tra le altre Corti cost., 27 maggio 1996, n.171. Sull'estensione dell'applicazione della legge del 1990 all'apertura dei musei cfr. tra gli altri PIPERATA, *Sciopero e musei: una prima lettura del d.l. n. 146/2015*, in www.aedon.mulino.it, 3/2015, e ZOLI, *La fruizione dei beni culturali quale servizio pubblico essenziale: il decreto legge 20 settembre 2015, n. 146 in tema di sciopero*, *ibidem*.

⁸ Su cui vedi, in particolare, BARTOLINI, voce *Beni culturali (dir.amm.)*, in *Enc. Dir.*, Annali VI, 2013, 116 ss.; e ancora SCIULLO, *La gestione dei servizi culturali*, *cit.*

mediante valutazione comparativa in termini di sostenibilità economico finanziaria e di efficacia, sulla base di obiettivi previamente definiti” (art. 115 Codice)⁹, il che testimonia ulteriormente della doverosità della valorizzazione e della relativa (disponibilità alla) fruizione dei beni.

Se la gestione diretta - con le variabili della gestione in economia, *in house* e su base consensuale secondo il modello di cooperazione pubblico-pubblico, ovvero in forma consortile pubblica ex art. 115, c. 2, e sempre entro i limiti derivanti dalle norme europee - è fuori dal mercato e dunque sottratta all’ambito di applicazione del Codice dei Contratti, non è così, naturalmente, per quella indiretta, effettuata con il conferimento del servizio a soggetti terzi rispetto all’amministrazione aggiudicatrice mediante procedura di evidenza pubblica, a titolo di concessione o appalto, e, nel caso di partenariato istituzionalizzato, a società miste, con gara cd. a doppio oggetto, per la scelta del socio privato e l’affidamento del servizio.

Della rilevanza della normativa europea si discute poi anche per la costituzione di appositi soggetti giuridici per l’elaborazione e lo sviluppo dei cd. piani strategici di sviluppo culturale di cui all’art. 112 Codice, su cui si tornerà più avanti per riflettere sulla *ratio* del principio generale di cooperazione tra soggetti pubblici territoriali ricavabile dal Codice; così come è oggetto di dibattito anche l’ampiezza della cd. eccezione di culturalità di cui all’art. 107 TFUE, essendosi posto il tema della configurabilità come aiuti di Stato delle misure di sostegno accordate alle istituzioni culturali.

Altri ancora potrebbero essere i temi da toccare lungo questo percorso. In particolare il problema del rapporto tra valorizzazione giuridica e valorizzazione economica dei beni culturali perseguite attraverso le politiche museali, intendendo la seconda come produzione di “un valore economico aggiunto, utilizzando come attrattore il bene culturale o il museo in quanto tale”¹⁰, all’interno di uno scenario

⁹ Definisce un “dilemma”, la scelta tra gestione diretta e indiretta, TARASCO, *Il diritto dell’economia del patrimonio culturale e lo sviluppo del territorio*, in DELL’ANNO, PICOZZA, *Trattato di diritto dell’ambiente, Tutele parallele, Norme processuali*, Padova, 2015, 236 ss., esaminando in modo approfondito la disciplina statale sul punto, saggiandone e criticandone il tasso complessivo di coerenza.

¹⁰ Così SEVERINI, *L’immateriale economico nei beni culturali*, in MORBIDELLI, BARTOLINI (a cura di), *L’immateriale economico nei beni culturali*, Quaderni CESIFIN, Torino, 2016, 26. Sul fatto che “la gestione aziendale (qui intesa come sinonimo di efficienza 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. 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 di sostenibilità del debito pubblico (art. 97, comma 1, Cost.)”, si veda TARASCO, *Il futuro dei musei tra promozione culturale ed efficienza aziendale*, in FERRARA L., LUCARELLI, SAVY, *Il governo dei musei, Tra Costituzione funzione sociale e mercato*, Napoli, 2017, 84, il quale prosegue lamentando che “la mancata percezione del binomio indissolubile tra art. 9 e art. 97 Cost., con i connessi principi di economicità ed equilibrio dei bilanci, è

nel quale residenti e visitatori agiscono come “due specie che si alimentano dello stesso territorio.... in una geografia variabile ed instabile di alleanze e conflitti”¹¹; mentre la questione del cd. immateriale economico dei beni culturali oggi si è aperta ad una complessità di prospettive di indagine, sulla quale si stanno concentrando studi in una dimensione giuridica sempre più ampia e articolata, e caratterizzata da una particolare autonomia.

2. Il percorso tracciato così sommariamente dimostra però da sé che la prospettiva praticata non può essere utilmente adottata per una riflessione unitaria sulla ragion d'essere della riforma delle istituzioni museali: troppo sfaccettato e articolato sarebbe il tema per poter essere ridotto entro termini soddisfacenti.

Sembra invece più soddisfacente quella prospettiva parzialmente diversa di cui si è fatto cenno all'inizio, nella quale si vada a ragionare sulla realtà giuridica museale, non per scomporla in un insieme di problematiche – senza dubbio ciascuna delle quali meritevole di un proprio approfondimento – ma, al contrario, per cercare di tenerla unita attraverso un filo rosso che ne leghi più strettamente la *ratio* ai grandi temi generali evocati dalla questione della tutela e della valorizzazione del patrimonio culturale.

Volendo cercare un'immagine in grado di esprimere questa forza evocativa, e dovendo cercare i due capi ai quali annodare questo filo, si potrebbe proporre di rinvenirne l'origine in un'epoca risalente, e purtuttavia nella quale la questione ‘giuridica’ della tutela già si affrontava apertamente.

Nel 1737 – la scelta è arbitraria, ma non implausibile dal punto di vista scientifico – il Patto di Famiglia tra Francesco Stefano di Lorena, Granduca di Toscana e Anna Maria Luisa de' Medici sanciva l'impegno dei Lorena a conservare, vincolandolo alla città di Firenze e allo Stato di Toscana, il patrimonio ceduto dalla famiglia de' Medici “*a condizione espressa che di quello che è per ornamento dello Stato, per utilità del pubblico e per attirare la curiosità dei Forestieri, non ne sarà nulla trasportato o levato furi dalla Capitale e dello Stato del gran Ducato*”¹².

limpidamente percepibile sul piano organizzativo nell'assenza, - nell'amministrazione centrale dei beni culturali – di strutture che si occupino specificamente di incrementare le entrate...”.

¹¹ Così PUNZO, *Patrimonio culturale e sviluppo sostenibile*, in MACCARI, PIERGIGLI (a cura di), *Il Codice dei beni culturali tra teoria e prassi*, Milano, 2006, 170.

¹² Ringrazio per la conoscenza di questo documento il prof. Eike Schmidt, Direttore delle Gallerie degli Uffizi di Firenze, il quale ne ha trattato nell'ambito del Corso di Alta Formazione su “*La dimensione giuridica dei beni culturali*” dell'Università di Padova, in un seminario tenuto l'8 giugno 2018.

La forza identitaria del patrimonio storico artistico che illumina di sé il Patto non potrebbe essere più chiara nella sua essenzialità, al pari della consapevolezza risalente circa l'utilità sociale ed economica e la naturale destinazione dei beni al godimento da parte della collettività.

Del resto, nello Stato Pontificio, in uno dei tanti editti coevi, veniva disposto l'obbligo di conservazione delle opere illustri di pittura e scultura, utilizzando una formula che risulterà poi tratatizia, secondo cui *“la conservazione delle quali non solo conferisce molto all’Erudizione si sagra che profana, ma ancora porge incitamento ai Forastieri di portarsi alla medesima Città per vederle ed ammirarle, e dà norma sicura di Studio a quelli che applicano all’esercizio di queste nobili Arti, con gran vantaggio del pubblico e del privato bene”* (Annibale per la Divina Misericordia Vescovo di Sabina Card. Di S. Clemente della S.R.C. Camerlengo, 1733)¹³. Un secolo più tardi, ancora, Pietro Ercole Visconti, Commissario delle Antichità dello Stato Pontificio, nella sua relazione sulle collezioni di pittura e scultura, osservava che *“in vero le pitture, le sculture, i manoscritti, i libri, le stampe e gli altri oggetti d’unica rarità, di tali raccolte, esposti sempre allo sguardo, somministrati allo studio di tutti; se nel diritto e nel nome rimasero cosa particolare, nel fatto e nel vantaggio però divennero cosa del pubblico. La utilità che ne provenne si sparse nella società diffusa in mille forme... Che dunque ebbero in animo [coloro i quali formarono tali collezioni] se non la pubblica utilità ?”*¹⁴.

E qualche decennio dopo, la legge 20 giugno 1909, n. 364, circa le antichità e le belle arti, all’art. 22, destinando l’introito della tassa di ingresso alle gallerie ed ai musei del Regno, *“interamente a beneficio dei singoli Istituti da cui proviene”*, stabiliva che *“gli istituti il cui introito superi ventimila lire, non avranno più alcun assegno a titolo di dotazione, e il fondo relativo si devolverà ad esclusivo vantaggio degli Istituti che hanno proventi minori”*, secondo una logica perequativa ancor oggi presente nel Codice¹⁵.

Sono sufficienti questi pochi richiami per provare quanto il substrato intimo delle scelte del nostro Costituente in questa materia radichi in una tradizione culturale profondamente consolidata, e raffinata nella sua elaborazione, anche se ormai scevra dei tratti elitari che ne connotavano le origini¹⁶.

¹³ In EMILIANI, *Leggi, bandi e provvedimenti per la tutela dei beni artistici e culturali negli antichi Stati italiani, 1571-1860*, ed. Polistampa, 2015, 52.

¹⁴ Vedi in JALLA, *Il museo contemporaneo: introduzione al nuovo sistema museale italiano*, Torino, UTET, 2003, 63.

¹⁵ Sulla quale vedi VENTIMIGLIA, *Commento all’art. 110*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Milano, 2006, 721.

¹⁶ Ad illuminare ulteriormente il quadro in cui venne alla luce l’art.9 possono sovvenire le parole di GROSSI, in *Sulla odierna incertezza del diritto*, in *Associazione italiana dei professori di diritto amministrativo, Annuario 2014, L’incertezza delle regole*, Napoli 2015, 12, secondo il quale nelle scelte del nostro Costituente: “non v’è

Su queste radici poggiò la scelta del Costituente di conferire dignità di principio fondamentale alla disposizione che assegna alla Repubblica il compito di promuovere lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica, anche attraverso la tutela del paesaggio e del patrimonio storico artistico della Nazione¹⁷. E per quanto si sia detto dell'art. 9 Cost. nel corso del tempo, è chiaro che non si può prescindere dal farne termine di riferimento nella ricerca del filo in grado di legare non solo i tanti aspetti della questione museale ma soprattutto il ruolo della riforma di cui essa è stata fatta oggetto (e, in realtà, di qualsiasi riforma di cui essa potrà essere fatta oggetto).

3. Vi è un aspetto nella natura dell'art.9 della Costituzione capace di raccogliere sotto le proprie ali i vari temi così sinteticamente evocati, e di offrirne una prospettiva comune più stringente. Esso è legato in particolare alla sua sostanza di "clausola di eredità", che, è stato osservato, ne ha fatto un modello che "ha indicato la strada maestra a molti costituenti stranieri"¹⁸.

Di clausole sull'eredità, o sull'identità culturale, come contenuto tipico delle fonti costituzionali - in specie per quelle dei Paesi in via di sviluppo - tratta con particolare ampiezza Haberle, nell'elaborare la teoria del diritto costituzionale culturale e della Costituzione come scienza della cultura, ritenendo che il vincolo nei confronti dell'eredità culturale che esse pongono "sarebbe una infruttuosa garanzia storica dello *status quo*, se non si tenesse conto dell'aspetto della molteplicità delle culture passate e future", e che la loro funzione ultima risieda proprio nel dare vita a quello che viene definito un "contratto generazionale culturale"¹⁹.

Non vi è alcun dubbio che l'art. 9 della nostra Costituzione possa rappresentare uno degli archetipi di queste clausole: già Crisafulli e Paladin osservavano che "il

nulla di elitario, di potestativo e la dimensione volitiva cede ad una dimensione squisitamente cognitiva... Questo fecero i Padri Costituenti: lessero con attenzione nel tessuto della società italiana rigenerata dopo le tragedie della dittatura e della guerra, individuando i valori radicali largamente condivisi e traducendoli in principi. Il principio era lo strumento idoneo per trasformare un valore in un criterio ordinatore della realtà sociale e conferirgli una sua rilevanza giuridica, farlo diventare nervatura stessa (e nervatura portante) dell'ordine giuridico... L'immanenza profonda della nostra Costituzione... sta tutta nell'essere lettura della società italiana, ma non lettura stilizzante e astrattizzante, bensì lettura obiettiva di una realtà storicamente concreta, la quale appare fedelmente registrata nei principi espressi formalmente nella 'carta'".

¹⁷ Per la riconducibilità dei principi costituzionali ai cd. programmi di scopo, individuati da LUHMANN (*Diritto positivo e ideologia*, in *Illuminismo sociologico*, Milano 1983, 224 ss.) i quali "si caratterizzano per l'assunzione di un effetto considerato come invariante e lo usano come regola per la selezione dei comportamenti in grado di produrlo", vedi BARTOLE, voce *Principi generali del diritto (dir. cost.)*, in *Enc. Dir.*, XXXV, 1986

¹⁸ Così BIFULCO, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità generazionale*, FrancoAngeli, 2008, 124.

¹⁹ Lo si veda in HABERLE, voce *Potere Costituente (teoria generale)*, in *Enc. Giur.*, XXIII, 2000, 32 ss.

termine Nazione allude generalmente ad una sintesi delle generazioni passate, presenti e future”²⁰, mentre altri in dottrina hanno messo in luce il “bisogno di continuità attraverso il tempo di un’esperienza sociale e comunitaria”, che esso esprime²¹.

Se oggi si discute sui diritti delle generazioni future, facendone una nuova categoria del ragionare giuridico, nella quale il tempo impone al diritto “quasi una nuova narrazione dell’immaginario giuridico, nella sfida pratica di (ri)definire i modi e le forme della risposta giuridica ad esigenze sociali che, a loro volta, superano la dimensione del ‘qui’ e d ‘ora’ ”²² – e se, per contro, alla svalutazione del tempo “si reagisce con la rivalutazione del diritto alla memoria”²³- va riconosciuto invece quanto questa narrazione fosse radicata già nel sentire del nostro Costituente, e questo immaginario poggiasse saldamente su esperienze culturali consolidate e risalenti, al punto da essere definito l’art. 9 uno “straordinario condensato di amore dei lontani”²⁴.

Patrimonio e Nazione nell’art. 9 sono termini che si implicano reciprocamente²⁵, disegnando una relazione biunivoca e solidaristica tra generazioni: ‘conserva e valorizza per trasmettere, in modo tale che ne risulti accresciuta la conoscenza nei singoli e nella comunità, e ne derivi il libero sviluppo della persona umana’. Non è certo priva di significato, e non fa altro che valorizzare e riempire di contenuto la scelta operata nel momento fondativo del nostro ordinamento democratico, quell’opinione secondo cui: “ogni singola nazione ed i suoi cittadini possono sostenere lo ‘sviluppo’ solo se, da una parte, l’eredità culturale venga retrospettivamente tutelata mediante specifiche clausole di tutela e di identità (es. tutela dei beni culturali nazionali)...e, dall’altra, qualora si elabori in prospettiva uno sviluppo (ulteriore) dell’elemento culturale: attraverso i fini educativi, i diritti culturali di partecipazione e di accesso...culminando in un concetto pluralistico di cultura”²⁶.

²⁰ Cfr. PALADIN, *Diritto costituzionale*, Padova, 1998, 106, nel richiamare il pensiero di Crisafulli.

²¹ Così D’ALOIA, voce *Generazioni future (dir. cost.)*, in *Enc. Dir. (dir. cost.)*, Annali IX, 2016, 354.

²² Così ancora D’ALOIA, voce *Generazioni future, cit.*, 331, giudicando “particolarmente felice l’intuizione dei Costituenti” relativa all’art. 9. (355).

²³ Cfr. FLICK, *Elogio del patrimonio. Cultura, arte, paesaggio*, Libreria Editrice Vaticana, 2016, 27.

²⁴ Secondo la suggestiva immagine di SPADARO, *L’amore dei lontani: universalità e intergenerazionalità dei diritti fondamentali fra ragionevolezza e globalizzazione*, in BIFULCO, D’ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro*, Napoli, 2008.

²⁵ Cfr. sul punto anche SEVERINI, *La tutela costituzionale del paesaggio (art. 9 Cost.)*, in BATTINI, CASINI, VESPERINI, VITALE (a cura di), *Codice di edilizia e urbanistica, I Codici commentati*, Milano 2013, 11, secondo il quale “la memoria collettiva ha funzione identitaria: perciò il patrimonio è fattore fondativo dell’identità nazionale e suo termine di riconoscimento”.

²⁶ Così ancora HABERLE, *Potere costituente*, cit., 32. Cfr. a tale proposito anche LUTHER, *La scienza haberliana delle costituzioni*, in *Analisi e diritto*, 2001, Pisa, 115, il quale parla di “elegante apertura del

Il legame solidaristico tra generazioni poggia dunque sul dovere di tutelare e valorizzare, per assicurare la conoscenza come strumento di riconoscimento della propria identità, e al tempo stesso di formazione e custodia della memoria collettiva²⁷, per loro natura capaci di garantire la dignità della persona ed il pluralismo dello sviluppo culturale²⁸. infatti, non a caso la nostra Costituzione culturale è stata definita un “prisma complesso, che ben esprime la funzione sistemica della cultura, intesa nelle sue molte forme, come fattore sociale di integrazione politica e sociale entro il paradigma della democrazia pluralista”²⁹.

La fruizione dei beni culturali è dunque, alla fine, garanzia dell’effettività dei diritti fondamentali.

4. In questo quadro quindi si dipana il filo rosso.

E in questo quadro oggi museo è sì “*struttura permanente che acquisisce, cataloga, conserva, ordina ed espone beni culturali per finalità di educazione e di studi*” (art. 101 Codice), ma - aggiunge il cd. Decreto Musei, 23 dicembre 2014 - è soprattutto “*Istituzione permanente, senza scopo di lucro, al servizio della società e del suo sviluppo. E’ aperto al pubblico e compie ricerche che riguardano le testimonianze materiali e immateriali dell’umanità e del suo ambiente; le acquisisce, le conserva, le comunica e le espone a fini di studio, educazione e diletto, promuovendo la conoscenza presso il pubblico e la comunità scientifica*”.

Nella definizione elaborata da ICOM e riversata in questa attuale nozione, ritornano dunque senza alcuna soluzione di continuità l’utilità del pubblico, la ‘curiosità dei forestieri’, lo ‘studio di tutti’ e quel fine educativo tipico delle clausole di eredità.

concetto giuridico tradizionale della cultura che consente di combattere le concezioni elitariste”, dimostrando che tale concetto può essere promosso dal diritto, poggiando sulla triade “istruzione, arte e scienza per affermare alcuni principi costituzionali comuni a tutte le istituzioni della cultura. Dal punto di vista del diritto costituzionale – osserva LUTHER - tali istituzioni pretendono autonomia, libertà e distanza dal potere coercitivo dello Stato, tre attributi che premiano e valorizzano l’autocoscienza...dei soggetti che partecipano ai processi culturali, o forse, una sorta di autopoiesis delle istituzioni culturali”.

²⁷ Cfr. sul punto FIORILLO, *Fra Stato e mercato: spunti in tema di Costituzione economica, Costituzione culturale e cittadinanza*, *Rivista AIC*, 2/2018.

²⁸ Osserva sempre HABERLE, *Potere costituente cit.*, 14 ss., che “il processo di formazione dell’identità sembra svolgersi in una libertà calata in un determinato ‘ambito’, che è in parte anche la sovrastruttura giuridica della società. In questo ambito il principio della dignità dell’uomo trasmette all’individuo determinate ‘immagini della persona’ che vengono formate dalla cultura nella quale esse si sono sviluppate”. “I fini educativi costituiscono le condizioni base per la costituzione della libertà, essi sono diritto costituzionale materiale e vengono interpretati e realizzati in un pluralismo di ‘soggetti educatori’ in parte all’interno dell’ambito privato-familiare, in parte nell’ambito scolastico, in parte in maniera pubblico-sociale”.

²⁹ Così RIMOLI, *La dimensione costituzionale del patrimonio culturale: spunti per una rilettura*, in *Riv.giur.ed.*, 2016, 506.

Ecco allora che il museo si presenta nella veste di strumento di esecuzione del contratto intergenerazionale di cui si era fatto precursore il nostro Costituente, in una definizione che ha recepito quella fornita da ICOM ma non ha dimenticato il principio fondamentale costituzionale di sviluppo della cultura.

Ci si trova di fronte ad una figura giuridica che, per adempiere ai fini così individuati, è stata dotata di differenti gradi di autonomia sotto il profilo statutario, di bilancio, tecnico scientifico - e articolata al proprio interno in aree funzionali diverse (art. 4 DM) -, sulla quale grava il dovere di esercitare le proprie attività nel modo più efficiente - quello disegnato dagli artt. 112, sulla “*Valorizzazione dei beni culturali di appartenenza pubblica*” e 115, sulle “*Forme di gestione*”, del Codice - per adempiere alla finalità istituzionale di assicurare la fruizione (la conoscenza) pubblica, come ne viene anche dal ‘rafforzativo’ “*permanente*” che caratterizza l’istituzione.

Visto da questa prospettiva, non può essere sottovalutato il significato dell’autonomia attribuita all’istituzione museo statale dalla riforma del 2014.

Per quanto non piena - essa non riguarda ancora il personale, con i molti problemi di gestione che ne derivano -, per quanto graduata in modo diverso relativamente alle varie realtà museali presenti sul territorio, in ragione delle scelte operate a livello centrale, essa costituisce una prima importante risposta all’esigenza di governo della complessità posta dai servizi pubblici museali.

E’ stato osservato efficacemente che “il museo per natura è luogo di conflitti”³⁰. Ciò avviene in primo luogo nel rapporto tra le istanze della tutela e quelle della valorizzazione, ma la contrapposizione si ripropone anche per ciò che riguarda la ricerca di un equilibrio tra valorizzazione giuridica e valorizzazione economica³¹, quando si porti l’attenzione sul processo generativo di valore che può scaturire dall’uso del bene culturale o dalle scelte museali nel loro complesso, per loro natura soggette a limite, in quanto non possono snaturare la destinazione del bene alla fruizione per lo sviluppo della cultura.

Se, a tale proposito, gli economisti hanno ritenuto di collocare il punto di composizione tra le funzioni di tutela e valorizzazione in un “concetto di vitalità sistemica, capace di assicurare la sopravvivenza del patrimonio culturale”³², dal

³⁰ Così MORBIDELLI, *Introduzione*, in MORBIDELLI, CERRINA FERONI (a cura di), *I Musei. Disciplina, gestione, prospettive*, Quaderni Cesifin, Torino, 2010, 18.

³¹ Su questi aspetti vedi ancora SEVERINI, *L’immateriale*, cit.

³² Così BARILE, SAVIANO, *Dalla gestione del patrimonio dei beni culturali al governo del sistema dei beni culturali*, in GOLINELLI (a cura di), *Patrimonio culturale e creazione di valore. Verso nuovi percorsi*, Padova, 2012, 115. Sul concetto di vitalità sistemica, ritorna BARILE, *Il governo dei sistemi complessi tra creazione e distruzione di valore: l’impresa e oltre l’impresa*, in *Sinergie, Rivista di Studi e ricerche, Atti XXI Convegno*

punto di vista giuridico ciò postula necessariamente l'esistenza di una porzione di discrezionalità in capo agli organi di governo dell'istituzione museale, in grado di dare vita a questa sorta di "traiettoria circolare"³³ di bilanciamento, e quindi di garantire la sostenibilità complessiva del governo dello sviluppo della cultura³⁴.

E' evidente dunque che tali esigenze possono essere soddisfatte solo attraverso l'attribuzione di autonomia all'istituzione, e dunque condivisibilmente, da questo punto di vista, la categoria dei musei ad autonomia speciale è stata disegnata dalla riforma anche come un modello ad implementazione successiva.

Per altro verso, la necessità di adempiere a quel patto tra generazioni anticipato con lungimiranza (o felice presbiopia³⁵) dalla nostra Costituzione, attribuendo evidenza organizzativa alla funzione di valorizzazione – patto al quale poi, però, per lungo tempo non si è riusciti a dare attuazione, a causa di una radicata e risalente tradizione culturale che assorbiva l'intero lascito dell'art. 9 nella (sola e certamente imprescindibile) tutela – probabilmente non poteva che giocoforza portare, in un certo momento storico, a quella frattura traumatica con la funzione di tutela, che aveva sempre dominato anche il servizio museale, di cui è stata da più parti accusata la riforma di cui si sta trattando.

Non vi è dubbio che a tale riguardo si potrà anche intervenire in sede normativa con correttivi volti a riequilibrare il rapporto tra tutela e valorizzazione, eventualmente con un riassetto dei compiti delle soprintendenze, ora sollevate dalla gestione dei musei, ma probabilmente il bisturi del legislatore era divenuto alla fine necessario per correggere quella "duplicazione della linea di comando"³⁶ che toglieva equilibrio al sistema e, soprattutto, non permetteva di dare respiro al dovere di assicurare la fruizione pubblica dei beni, sancito dall'art. 9 Cost., assicurandone l'effettività. Del resto, che tale necessità fosse ormai giunta a maturazione, è provato altresì dal fatto che alla riforma si sia voluti arrivare anche attraverso una forzatura del sistema delle fonti in tema di organizzazione, ricorrendo a decreti ministeriali di natura non regolamentare, al punto da imputarle in dottrina una violazione del

annuale, in www.sijm.it, osservando che "il sistema vitale adegua (autoregola) il proprio schema organizzativo dinamicamente, cercando di interpretare correttamente i segnali del contesto (indicazione normativa), e determinando i conseguenti comportamenti da tenere (regole soggettivamente derivate), al fine di conservare un grado di consonanza con il contesto (rispondere alle aspettative dei sistemi vitali rilevanti) ed in tal modo preservare la propria stabilità".

³³ Così definita da REPETTO, *Il diritto alla cultura*, in Gruppo di Pisa, *Dibattito aperto sul diritto e la giustizia costituzionale*, 10.06.2016, in www.gruppodipisa.it.

³⁴ Su questi temi, molto efficacemente, si veda anche VIDETTA, *Cultura e sviluppo sostenibile. Alla ricerca del IV pilastro*, Torino, 2018.

³⁵ Così CAMMELLI, *L'ordinamento*, cit.

³⁶ Cfr. CASINI, *Trasformazioni dello Stato e riforme nel settore dei beni culturali*, in *Economia della cultura*, 2017, 397; dello stesso Autore si veda, tra gli altri, di recente, anche *La riforma del Mibact tra mito e realtà*, in www.aedon.mulino.it, 3/2016.

principio di preferenza della legge, e da annoverarla in un ennesimo caso di fuga dal regolamento³⁷.

E che la volontà di elevare a necessaria dignità la funzione di valorizzazione, rappresentasse effettivamente l'espressione di una più ampia scelta di sistema, volta a dare il doveroso respiro al principio fondamentale di sviluppo della cultura di cui all'art. 9 Cost., è confermato da un altro intervento del legislatore di poco successivo. Come già accennato, con D.L. n. 146 del 2015³⁸, infatti, si sono attratte tutela, valorizzazione e fruizione dei beni culturali nella sfera della legislazione esclusiva statale in quanto funzioni attinenti ai livelli essenziali delle prestazioni, con evidenti conseguenze anche quanto all'ampiezza degli strumenti normativi di disciplina della materia di cui può disporre lo Stato. E a tale proposito, va riconosciuto che, nonostante l'(auto)qualificazione della materia-valore operata dal legislatore debba sempre essere letta attraverso il filtro dei limiti contenutistici posti in via generale dalla Consulta³⁹, la scelta appare pienamente congruente con l'impianto che qui si è assunto e con la natura doverosa delle prestazioni che la p.A. è chiamata ad assicurare in questa materia.

Anzi, volendo chiudere il percorso lungo il quale si sono mosse queste riflessioni, a questo punto l'attenzione va riportata proprio sulla doverosità dell'erogazione del servizio di valorizzazione e fruizione, che grava sulle istituzioni pubbliche per assicurare effettività al diritto fondamentale alla conoscenza e al libero sviluppo della persona umana, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità. E così va messo in luce che "il linguaggio dei doveri"⁴⁰, proprio del contratto intergenerazionale, è anche quello tipico della categoria dei beni comuni; per quanto complessa e perennemente in discussione, e in costruzione, essa si

³⁷ Su questi aspetti si vedano, tra gli altri, COCOZZA, *La rottura dei modelli di disciplina nella riorganizzazione del Ministero dei beni e attività culturali*, in *Nomos, Le attualità del diritto*, 2018; SCIULLO, *La riforma organizzativa del Mibact, La riforma dell'amministrazione periferica*, in www.aedon.mulino.it, 1/2015

³⁸ Convertito in legge n. 182 del 2015.

³⁹ Cfr. tra le altre Corte Cost., 26 maggio 2017, n. 125, in www.giurcost.it, che richiama la costante giurisprudenza costituzionale secondo cui le "varie forme di autodefinizione non sono vincolanti e non precludono un'indagine che faccia riferimento all'oggetto delle norme impugnate, tenendo conto della loro *ratio* e tralasciando gli effetti marginali e riflessi, in guisa da identificare correttamente anche l'interesse tutelato"; e Corte cost. 7 marzo 2008, n. 50, *ibidem*, secondo cui "l'attribuzione allo Stato della competenza esclusiva e trasversale di cui alla citata disposizione costituzionale si riferisce alla determinazione degli standard strutturali e qualitativi di prestazioni che, concernendo il soddisfacimento di diritti civili e sociali, devono essere garantiti, con carattere di genericità, a tutti gli aventi diritto".

⁴⁰ Così D'ALOIA, voce *Generazioni future*, *cit.*, 365.

presenti, infatti, tale categoria vede sempre i beni⁴¹ e il patrimonio culturale come elemento fisso al proprio interno.

La stessa Cassazione, nella sentenza capostipite sulle valli da pesca, la n. 3813 del 2011, delle SS.UU., imperniando il proprio giudizio sugli artt. 2 e 9 Cost. (oltre che sull'art. 42), faceva riferimento alla centralità della persona, e alla necessità di renderla effettiva, oltre che con il riconoscimento di diritti inviolabili, anche “mediante adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale”, sottolineando “gli oneri di una *governance* che renda effettive le varie forme di godimento e di uso pubblico del bene”.

E' evidente che in questa prospettiva la doverosità porta in primo piano anche la necessarietà della cooperazione tra soggetti pubblici, con il principio generale cui si ispira il Codice, a partire dagli artt. 6, sulla “*valorizzazione del patrimonio culturale*”, e 7, secondo cui “*Il Ministero, le regioni e gli altri enti pubblici territoriali perseguono il coordinamento, l'armonizzazione e l'integrazione delle attività di valorizzazione dei beni pubblici*”.

Del resto non potrebbe essere diversamente, dal momento che l'art. 9 Cost. attribuisce il compito di promuovere lo sviluppo della cultura alla Repubblica⁴², tanto che la giurisprudenza della Consulta proprio in questo particolare settore dell'ordinamento ha potuto declinare in tutta la sua rilevanza la portata del principio di leale collaborazione tra amministrazioni; laddove il giudice amministrativo ne ha dato poi tipicamente applicazione proprio in relazione alla tutela del patrimonio culturale - beni culturali e paesaggio - e al coordinamento tra amministrazioni, che in modo altrettanto peculiare è richiesto dalla necessità di preservare questi interessi, proprio in quanto affidati alla cura di una pluralità di soggetti (di tutti i soggetti che compongono la “*Repubblica*” di cui all'art.9⁴³).

⁴¹ Definiti da GIANNINI, *I beni culturali*, in *Riv.trim.dir.pubbl.*, 1976, 31, beni di fruizione più che di appartenenza, in modo tale che “lo Stato-amministrazione dei beni culturali non ha il godimento del bene culturale, poiché il godimento lo ha l'universo dei fruitori del bene medesimo, cioè un gruppo disaggregato e informale di persone fisiche, indeterminate e indeterminabili come universo, ma individuabili in concreto nel tempo presente in elementi o in gruppi aggregati particolari che si costituiscono nell'universo, mentre incerte nell'individuazione ma certe quanto all'esistenza nel tempo futuro”.

⁴² Cfr. sul punto anche Corte cost., 28 luglio 1988, n. 921, in www.giurcost.it, secondo cui l'art. 9 Cost. “traduce una visione chiara, intesa a sollecitare il concorso di tutte le istituzioni, la cui sfera di attività possa toccare i detti valori”, “chiamando all'azione per la tutela e l'incremento dei valori culturali tutti i soggetti provvisti di autonomia (dallo Stato, alle Regioni, ai Comuni, alle Università ecc.)”.

⁴³ Sia consentito rinviare sul punto a MARZARO, *Leale collaborazione e raccordo tra Amministrazioni; su un principio del sistema a margine della 'riforma Madia'*, in www.federalismi.it

Naturalmente, la medesima prospettiva trova respiro anche su un versante diverso, in quella logica di cooperazione responsabile⁴⁴ che costituisce uno dei cardini di riferimento nella creazione della categoria dei beni comuni, e vede la necessaria partecipazione dei privati in via di sussidiarietà orizzontale, per quanto ciò incontri quei limiti di opportunità di cui si discute in dottrina, in considerazione del ruolo assegnato ai pubblici poteri, i quali devono “assicurare comunque ai cittadini, la resa universale ed eguale dei servizi pubblici”⁴⁵, garantendo loro i diritti propri della cittadinanza.

Del resto, la logica della partecipazione è anch’essa declinata dal Codice, sempre a partire dall’art. 6, secondo cui “*la Repubblica favorisce e sostiene la partecipazione dei soggetti privati, singoli o associati, alla valorizzazione del patrimonio culturale*”; con la funzione primaria di dare vita e ulteriore respiro a quella “differenziazione di assetti che, sul piano dell’organizzazione rifletta la diversità e specificità dei diversi territori”⁴⁶, consustanziale alla realtà del nostro Paese e capace di coinvolgere le scelte museali minori, in una logica sussidiaria e pluralista, per essere declinate in tante fogge quante sono queste realtà.

6. Non solo. Questa lettura porta ad emersione in tutta la sua potenzialità l’idea di sistema, e di governo dei sistemi complessi, che trova per sua natura spazio in questa materia, nella quale l’assolvimento dei fini costituzionali rende indispensabile un ricorso ampio e ragionato al principio di consensualità⁴⁷.

Sotto questo aspetto il filo rosso collega strettamente la questione museale alle disposizioni codicistiche. Ci si limita qui a ricordare gli artt. 102, 112 e 115, che hanno il pregio di aver spostato “l’attenzione dalla gestione del singolo bene alla programmazione strategica e alla progettazione di piani e programmi di gestione integrata di un complesso di beni culturali, in ambiti omogenei di valorizzazione”⁴⁸, sulla base di accordi che rinviano alle figure degli ambiti territoriali omogenei, tipiche dei servizi pubblici, e “*promuovono altresì l’integrazione nel processo di valorizzazione concordato, delle infrastrutture e dei settori produttivi collegati*”.

⁴⁴ Cfr. in proposito BOMBARDELLI, *La cura dei beni comuni come via di uscita dalla crisi*, in BOMBARDELLI (a cura di) *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi*, Napoli, 2016, 28 ss.; CHIRULLI, *I beni comuni tra diritti fondamentali, usi collettivi e doveri di solidarietà*, in *Studi in onore di Carlo Rossano*, Napoli, 601 ss.

⁴⁵ Così CLEMENTE DI SAN LUCA, *Volontariato, non-profit e beni culturali*, in www.federalismi.it, 2017.

⁴⁶ Così SCIULLO, *I beni culturali*, cit.

⁴⁷ Sul quale cfr. anche SEVERINI, *Commento all’art. 112*, in SANDULLI M.A. (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Milano, 2006, 732 ss.

⁴⁸ Così CARPENTIERI, *Le ragioni della novella degli articoli 112 e 155 del Codice dei beni culturali*, in MORBIDELLI, CERRINA FERONI, *I musei*, cit., 171.

L'elaborazione e lo sviluppo di questi piani può avvenire direttamente da parte degli enti pubblici, o tramite costituzione “*di appositi soggetti giuridici*”, anche con la partecipazione di privati, proprietari di beni culturali passibili di valorizzazione, e di persone giuridiche private senza fine di lucro, anche se non proprietarie. Su altro versante concorrono inoltre gli accordi con le fondazioni bancarie, i quali sono altrettanto bene in grado di rispondere a quell'esigenza codicistica di razionalizzazione e di gestione efficiente delle attività finalizzate allo sviluppo della cultura, affidate alla cura della P.A.⁴⁹, in funzione di volano delle attività di valorizzazione sul territorio, e in piena coerenza con il principio di sussidiarietà orizzontale e di pluralismo istituzionale.

Così dunque si può giungere all'ultimo passo del percorso, quello che annoda all'altro capo il filo rosso che qui si è cercato di dipanare.

In realtà, al termine di queste riflessioni lo si può finalmente sciogliere dalle suggestioni del passato e ritornare ai nostri giorni per riannodarlo a quel concetto ampio di museo come “centro di interpretazione del territorio”⁵⁰ a tutti i livelli, che informa di sé l'intera questione museale e ne contiene l'intero sviluppo. Un concetto che trova il proprio fulcro nella nozione fatta propria dal Decreto Musei, capace di comprendere entro di sé e di valorizzare anche l'infinità di musei locali sparsi in tutto il Paese, i quali trovano una ragion d'essere proprio in questa funzione di lettura del territorio, con lo scopo di agire in funzione di antidoto al suo abbandono e al contempo di favorire e assicurare lo sviluppo della conoscenza.

L'altro capo del filo a questo punto si lega alla creazione del sistema museale nazionale - sempre voluto dal Decreto Musei - “*finalizzato alla messa in rete dei musei italiani e alla integrazione dei servizi e delle attività museali*”.

Si è detto che il sistema nasca in qualche modo appiattito sulla figura dei musei statali⁵¹, che con la loro forza centripeta attraggono a sé ogni altra istituzione di appartenenza pubblica o privata - in questo secondo caso sul presupposto della volontarietà dell'adesione - e non sia invece in grado di dare vita a realtà aventi il proprio cardine sulle diversità territoriali; ed effettivamente questa nuova configurazione potrebbe comportare anche un problema di coordinamento tra le forme di gestione integrata territoriale di cui all'art. 112 del Codice e la rete che dovrebbe nascere con il Sistema museale.

⁴⁹ Cfr. sul punto PISANESCHI, PERINI, *Fondazioni e musei. Il ruolo delle fondazioni bancarie: dal finanziamento alla gestione*, in MORBIDELLI, CERRINA FERONI, *I musei*, cit., 47 ss.

⁵⁰ Cfr. MORBIDELLI, *Introduzione*, in MORBIDELLI, CERRINA FERONI, *I musei*, cit., 16.

⁵¹ Così SCIULLO, *La riforma dell'amministrazione periferica*, cit.

D'altro canto non si può ignorare che ormai questa capacità aggregativa ha assunto una propria autonoma consistenza anche grazie al DM 21 febbraio 2018, n. 113 - adottato previa intesa in Conferenza unificata - recante “*livelli minimi di qualità per i musei e i luoghi di appartenenza pubblica e attivazione del Sistema museale nazionale*”. Si tratta in particolare di quegli standard minimi, relativi rispettivamente ad “*organizzazione, collezioni, comunicazione e rapporti con il territorio*”, ai quali è subordinata, sulla base di una procedura di accreditamento, la messa in rete dei musei diversi da quelli statali, i quali vogliono aderire al Sistema Museale nazionale, allo scopo primo di “*potenziare la fruizione del patrimonio culturale, con particolare riguardo alla sua diffusione sul territorio...*”. Peraltro essi si presentano pienamente coerenti rispetto alla giurisprudenza della Corte costituzionale sull'art. 117, secondo comma, lett. m), che giustifica il parametro solo in relazione a specifiche prestazioni di cui la norma statale definisca il livello essenziale di erogazione⁵², come è disposto chiaramente in questo caso e concorrono quindi indubabilmente a porre un altro tassello nella creazione di un sistema organizzato al quale affidare per la prima volta il compito di dare attuazione in modo organico al principio di promozione dello sviluppo della cultura di cui all'art.9 Cost.

E' dunque una realtà complessa quella che emerge in chiusura di questo lungo *excursus* condotto proprio alla luce del principio appena ricordato. Tuttavia, anche grazie a quel filo rosso che la tiene tutta unita, le si devono riconoscere contorni ben più definiti rispetto al passato, e un protagonista di primo piano: un'istituzione museale, espressione di un principio pluralistico sempre più incardinato sul territorio e radicato a livello istituzionale, parte primaria di quel contratto al quale è affidato il compito di garantire il legame solidaristico tra generazioni e contribuire al libero sviluppo della persona umana.

ABSTRACT

In the context of the discipline on the organisation of the Ministry of Cultural Heritage and Activities, the reform of the museum system approved in 2014 gains a particular importance for our legal system. It has certainly been made possible by the already existent Code of Cultural Heritage and Landscape of 2004, which created a veritable system of protection and enhancement of cultural heritage. Museum's reform is also the fruit of decades of debates on the subject, which found no transposition into positive law before. However, the relevance of this reform does not concern so much the sum of legal issues on which scholars have recently

⁵² Cfr. sul punto tra le altre Corte cost., 26 aprile 2018, n. 87, in www.giurcost.it.

been concentrating (even with important results), but it rather lies in the search for the profound *raison d'être* of a discipline that for the first time conferred subjectivity and autonomy to the museum institution. This research finds its deepest justification in the great general principles connected to the protection and enhancement of cultural heritage. Moreover, it also derives from the nature of art. 9 of the Constitution, as a 'clause on cultural identity', which guarantees an intergenerational solidarity link to ensure personal development and cultural pluralism. Autonomy, a duty of enhancement and fruition, cooperation between public institutions and between public and private subjects are the essence of the discipline on museums. They also realise the constitutional principle of promotion and development of culture.

La riforma del sistema museale approvata nel 2014, all'interno della disciplina sull'organizzazione del Ministero dei beni culturali e del turismo, assume una rilevanza particolare nel nostro ordinamento. Essa è stata certamente resa possibile dalla presenza del Codice dei beni culturali e del paesaggio, emanato nel 2004, al quale si deve la creazione di un vero e proprio sistema della tutela e della valorizzazione dei beni culturali, ma rappresenta anche il frutto di decenni di dibattiti, anche molto accesi, sulla materia, che non erano mai riusciti a trovare traduzione nel diritto positivo. L'interesse della riforma, però, non sta tanto nella somma di questioni giuridiche sulle quali negli ultimi anni la dottrina si è concentrata con risultati anche importanti, ma nella ricerca della ragion d'essere profonda di una disciplina che per la prima volta ha conferito soggettività e autonomia all'istituzione museale. Tale ricerca non può che affondare le proprie radici e trovare la propria giustificazione più profonda nei grandi temi generali evocati dalla questione della tutela e della valorizzazione del patrimonio culturale e nella natura dell'art. 9 Cost. come 'clausola sull'identità culturale', garanzia di un legame solidaristico tra generazioni capace di assicurare lo sviluppo della persona ed il pluralismo culturale. Autonomia, doverosità della valorizzazione e della fruizione, cooperazione tra istituzioni pubbliche e tra pubblico e privato caratterizzano l'essenza della disciplina del sistema museale e danno attuazione al principio costituzionale di promozione dello sviluppo della cultura.

KEYWORDS: Cultural heritage; Museums; Autonomy; Enhancement of cultural heritage; Cooperation

PAROLE CHIAVE: Beni culturali, Musei, Autonomia, Valorizzazione, Cooperazione