

*Dirittifondamentali.it - Fascicolo 2/2016*

*Data di pubblicazione: 24 novembre 2016*

## **La riforma dei musei statali italiani al vaglio dei criteri di efficienza e semplificazione**

di

Francesco Zammartino\*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Cenni storici. – 3. La riforma Franceschini tra efficienza e semplificazione. – 4. La nuova struttura organizzativa dei musei. – 5. Osservazioni conclusive.

1. <<In Italia abbiamo miniere d'oro dappertutto con i nostri musei, il nostro patrimonio, la nostra bellezza e non le abbiamo sapute usare ...penso che stiano assolutamente insieme la tutela del nostro patrimonio, storico e archeologico con la capacità di investire, valorizzandolo e facendolo diventare uno strumento di crescita per il nostro paese>>.

Così è stata presentata la riforma del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo (d'ora in poi MIBACT) dal Ministro Dario Franceschini che, da lui stesso definita "una grande rivoluzione", attraverso la modernizzazione del Ministero e lo snellimento delle strutture periferiche <<è un cambiamento profondo ...e permette di investire nel settore della cultura e del turismo come fattori trainanti della ripresa del nostro paese>>. Trattasi della quinta riorganizzazione del Ministero dei beni culturali a quarant'anni esatti dalla sua istituzione.

Con il presente elaborato si tenterà di verificare quanto detta Riforma inciderà in termini di semplificazione ed efficienza sull'organizzazione del succitato Ministero che, come si avrà modo di verificare, si presenta alquanto complessa. Detta complessità deriva dalla presenza di una pluralità di attori, via via moltiplicatisi, cui il legislatore ha attribuito sempre maggiori competenze, non riuscendo mai però, a definirne con chiarezza spazi e limiti di operatività e finendo col creare inutili duplicazioni d'intervento.

L'analisi del nuovo e "rivoluzionario" modello, non può però prescindere da un breve cenno alla storia che lo ha anticipato, al fine di confrontare i diversi

---

\* Ricercatore di Istituzioni di diritto pubblico, Università degli studi di Napoli "L'Orientale"

modelli fin qui succedutisi, e valutare se la Riforma abbia realmente risposto, attraverso un'opera di semplificazione ed maggiore efficienza dell'intera struttura, alle esigenze di valorizzazione dei nostri beni culturali.

2. Nonostante l'art. 9 della Costituzione introduca tra i principi fondamentali la tutela del patrimonio storico e artistico della Nazione, dottrina e giurisprudenza inizialmente non attribuirono alcuna portata precettiva all'articolo, ritenendo che il secondo comma avesse solo una portata conservativa, volta a preservare l'integrità del paesaggio e del patrimonio. Ma dall'affermazione del Giudice delle leggi del "*valore estetico-culturale*" come "*valore primario*" e "*principio fondamentale del nostro ordinamento giuridico*"<sup>1</sup>, se ne è riconosciuto il valore precettivo e si è passati ad una elaborazione della tutela dei beni culturali orientata verso il loro sviluppo e la loro valorizzazione<sup>2</sup>. Il primo ventennio di vita repubblicana mostra comunque uno scarso interesse per la materia, fino a quando, con la legge 310/64, è istituita una "Commissione d'indagine per la tutela e la valorizzazione delle cose d'interesse storico, archeologico, artistico e del paesaggio": le proposte della commissione cd. Franceschini, espresse in 84 "Dichiarazioni", porteranno all'Istituzione nel 1975 del Ministero dei Beni Culturali, che fa proprie le articolazioni del Ministero della Pubblica Istruzione, avocando a se' le competenze delle Direzioni Generali delle Antichità e Belle Arti e delle Accademie e Biblioteche, e quelle del Ministero degli Interni con la Direzione Generale degli Archivi di Stato. Il neonato Ministero provvedeva alla *tutela* e *valorizzazione* del patrimonio culturale del Paese<sup>3</sup>. La struttura<sup>4</sup> era ordinata in un Gabinetto e in cinque uffici di livello dirigenziale generale, che operavano in diretta collaborazione con il Ministro<sup>5</sup>. Alla struttura centrale corrispondeva una rete di uffici ed istituti centrali<sup>6</sup> con funzioni di coordinamento degli organismi periferici e di programmazione in

<sup>1</sup> Corte. cost. sent. nn. 239/82; 359/85; 269/95; 378/2000.

<sup>2</sup> Sul punto si v. P. STELLA RICHTER – E. SCOTTI, *Lo statuto dei beni culturali tra conservazione e valorizzazione*, in A. Catelani – S. Cattaneo, (a cura di ), *i Beni e le attività culturali*, in *Trattato di diritto amministrativo*, diretto da G. SANTANIELLO, vol. XXXIII, Padova, 2002, 387 ss.

<sup>3</sup> Si v. a tal riguardo, B. CAVALLO, *La nozione di bene culturale tra mito e realtà: rilettura critica della prima dichiarazione della commissione Franceschini*, negli *scritti in onore di M.S. Giannini*, vol. II, Milano, 1988, 113 ss.

<sup>4</sup> Il regolamento di organizzazione del Ministero per i beni culturali e per l'ambiente fu adottato con D.P.R. 805/75, successivamente modificato dal D.P.R. 760/94.

<sup>5</sup> Il DAG, la Direzione generale per gli affari generali amministrativi e del personale; l'UCBLE, l'Ufficio centrale per i beni librari, le istituzioni culturali e l'editoria; l'UCBAAAS, l'Ufficio centrale per i beni archeologici, architettonici, artistici e storici; l' UCBA, l'Ufficio centrale per i beni archivistici; l' UCBAAP, l'Ufficio centrale per i beni ambientali e paesaggistici.

<sup>6</sup> L'Istituto centrale per il catalogo e la documentazione; l'Istituto centrale per il catalogo unico delle biblioteche italiane e per le informazioni bibliografiche; l'Istituto centrale per la patologia del libro; l'Istituto centrale per il restauro.

materia di catalogazione e conservazione. Le articolazioni periferiche erano costituite dalle soprintendenze che avevano competenza su tutti gli aspetti legati ai beni culturali e all'ambiente<sup>7</sup>.

Con la legge 84/90, a seguito dell'entrata in vigore dell'Atto Unico Europeo (1981), si introduceva un *"piano organico di inventariazione e catalogazione" di sicurezza per i beni culturali*<sup>8</sup> e, nel concetto di *"attività culturale"*, venivano ricompresi i compiti di manutenzione, protezione, restauro e acquisto di beni culturali, ma anche manifestazioni e mostre, esposizioni di rilevante interesse scientifico- culturale, acquistando così la cultura un valore anche didattico e promozionale<sup>9</sup>. Sull'onda di una spinta *"federalista"* si adottavano poi provvedimenti legislativi relativi ai rapporti tra Stato, Regioni e Comuni e si accentuava il coinvolgimento di privati<sup>10</sup> *"esternalizzando"* i servizi di gestione dei musei e dei complessi archeologici; in concomitanza si sviluppava nella legislazione finanziaria dello Stato la tematica della *"valorizzazione, gestione ed alienazione del patrimonio dello Stato"*, riconoscendo così la possibilità del trasferimento anche dei beni di particolare valore artistico e storico, d'intesa con il Ministro per i beni e le attività culturali.

Dall'istituzione nel 1998, del MIBAC<sup>11</sup>, che avoca a se' attribuzioni relative allo spettacolo, allo sport ed alla impiantistica sportiva spettanti alla Presidenza del Consiglio dei Ministri<sup>12</sup>, assistiamo a continui interventi che ne modificano completamente l'aspetto organizzativo. Il Ministro diviene *"...l'organo di direzione politico-amministrativa del Ministero, ne determina gli indirizzi, gli obiettivi e i programmi e verifica la rispondenza a questi dei risultati conseguiti..."*, ed è rappresentato, nella sua funzione politica dal Gabinetto, che costituisce centro di responsabilità amministrativa ed opera attraverso Uffici di diretta collaborazione<sup>13</sup> ed Organi consultivi<sup>14</sup>.

---

<sup>7</sup> Erano 64 le Soprintendenze, 99 gli Archivi di Stato, 19 le Soprintendenze artistiche, 35 le Biblioteche pubbliche statali e 11 le Biblioteche annesse ai monumenti nazionali.

<sup>8</sup> L. 431/90 di modifica delle leggi n. 44/75, n. 526/82 e n. 332/85.

<sup>9</sup> L. 352/97.

<sup>10</sup> Con il D.Lgs. 112/98 sono stabilite vie di collaborazione tra Stato, Regioni ed enti locali per l'avvio d'efficaci politiche di tutela e di valorizzazione e promozione del patrimonio.

<sup>11</sup> MIBAC: Ministero dei beni e attività culturali – D.lgs. 368/98.

<sup>12</sup> Le funzioni amministrative statali sono dirette alla tutela, gestione e valorizzazione dei beni culturali ed ambientali; alla promozione delle attività culturali con riferimento allo spettacolo, al libro ed all'editoria; alla promozione della cultura urbanistica e architettonica; allo studio, ricerca, sostegno alle attività degli istituti culturali; alla diffusione della cultura all'estero; alla vigilanza sul CONI e sull'Istituto per il credito sportivo.

<sup>13</sup> L'Ufficio Legislativo, che provvede allo studio e alla definizione dell'attività normativa nelle materie di competenza del Ministero; la Segreteria del Ministro per il supporto ai compiti del Ministro, curandone il cerimoniale; il Segretario particolare per i rapporti del Ministro nello svolgimento dei compiti istituzionali; l'Ufficio per la Stampa e la Comunicazione per i rapporti con gli organi di informazione, promuovendo programmi ed iniziative di informazione; il

A livello centrale opera il Segretario Generale che, alle dirette dipendenze del Ministro, svolge funzioni di raccordo tra organo di vertice politico e organi amministrativi e assicura il mantenimento dell'unità dell'azione amministrativa, mentre l'attività di gestione è affidata a 8 Direzioni Generali<sup>15</sup>. A livello periferico operano, invece, le Soprintendenze regionali<sup>16</sup> che coordinano le Soprintendenze, gli Archivi di Stato e le Biblioteche pubbliche statali, che fanno riferimento alla relativa Direzione Generale. Aumenta nel frattempo, la produzione legislativa in materia, ed il Testo Unico Veltroni-Melandri raccoglie tutta la disomogenea normativa, tentando di ripensarla, armonizzarla e attualizzarla<sup>17</sup>. Così la legge costituzionale 3/2001 afferma che è compito dello Stato la tutela, mentre è di pertinenza delle Regioni e degli altri enti locali la valorizzazione dei beni culturali, ed il Parlamento interviene nuovamente delegando il Governo all'armonizzazione della legislazione dei beni culturali alla nuova Carta Costituzionale<sup>18</sup>.

L'azione dell'allora Ministro Urbani sfocerà nell'adozione del Codice dei beni culturali e ambientali<sup>19</sup> e in una nuova riorganizzazione del Ministero, al fine

---

Servizio di Controllo Interno, che verifica la realizzazione degli obiettivi e valuta i risultati conseguiti, monitorando costi, rendimenti e risultati dell'attività del Ministero.

<sup>14</sup> Il Consiglio per i Beni culturali e ambientali (artt. 9 e 10) e i Comitati Tecnico Scientifici. In tema si v. A. PREDIERI, *voce Paesaggio*, in *Enc. Dir.*, vol. XXXI, Milano, 1981, 503.ss.

<sup>15</sup> A. L. TARASCO, *L'organizzazione del ministero per i beni culturali va alla Consulta: eccesso di delega o di potere giudiziario?*, in *Foro amm.* – Tar, n. 3, fasc. 10, 2004, 2934 ss.

<sup>16</sup> Tra le attribuzioni più rilevanti sono da ascrivere quelle relative alla tutela ed alla programmazione degli interventi delle spese ordinarie e straordinarie, individuandone la priorità sulla base delle indicazioni delle soprintendenze di settore e formulando le conseguenti proposte ai fini del programma triennale degli interventi nel settore dei beni culturali (art.7, comma 2 D.lgs. n. 368/1998).

<sup>17</sup> Il Testo Unico, nell'ampliare il concetto di bene culturale, vi ricomprende tutto quanto costituisca "*testimonianza avente valore di civiltà*". Sovrapponendosi alle leggi Bottai (l.1089/39 e l.1494/39), assorbendone norme e definizioni e integrandola ampiamente con altre norme di raccordo, il TU definisce la partecipazione delle Regioni e degli enti locali alle attività di tutela e di conservazione dei beni, le procedure di catalogazione e inventariazione del patrimonio nazionale, il coordinamento degli archivi, le convenzioni internazionali. Vi si trovano altresì importanti indicazioni sul tema del restauro e della conservazione, sui finanziamenti relativi, sulla tutela degli *studi d'artista*, sul commercio in botteghe site in aree di valore culturale; alcuni aggiornamenti sulla circolazione delle opere nell'ambito dell'Unione Europea e sulla definizione di "pubblica godibilità" in riferimento al Codice civile, l'attività legata all'*arte contemporanea*. Il TU precisa che tali servizi possono essere affidati all'esterno qualora non possano essere svolti mediante risorse umane e finanziarie dell'amministrazione.

<sup>18</sup> Si v. A. ALIBRANDI, P. FERRI, *I beni culturali e ambientali*, Milano, 2001, 25 ss.

<sup>19</sup> Il Codice introduce un sistema di catalogazione dei beni su tre livelli basato sull'alienabilità: 1. *Beni assolutamente inalienabili* sono immobili e aree archeologiche, monumenti nazionali, raccolte di musei, pinacoteche, gallerie e biblioteche, archivi, altri beni immobili di interesse storico particolarmente importante; 2. *Beni immobili del demanio culturale alienabili previa autorizzazione* del Ministero dei beni culturali *condizionata* ad obblighi di godimento pubblico e destinazione d'uso; 3. *Beni mobili culturali alienabili con semplice autorizzazione*.

rendere più efficiente e razionale l'assetto ministeriale "ottimizzando il rapporto tra la struttura centrale e periferica". Il D.L. n. 3/2004 sostituisce alla struttura del Segretariato quella Dipartimentale<sup>20</sup> e le relazioni tra soggetti istituzionali si articolano tra Ministro e Capo Dipartimento e tra quest'ultimo e le Direzioni generali<sup>21</sup>.

I compiti del Capo dipartimento sono di coordinamento, direzione e controllo degli uffici di livello dirigenziale e dei Dipartimenti, a loro volta strutturati in Direzioni Generali<sup>22</sup>.

A livello periferico sono istituite le Direzioni regionali<sup>23</sup> e permangono le Soprintendenze regionali che espletano una pluralità di funzioni, sia

---

<sup>20</sup> Un'interessante studio parlamentare sul D.lgs. n.300/99, si sofferma sulla organizzazione generale dei ministeri analizzando le differenze esistenti tra il modello del Segretariato Generale e quello del Dipartimento. Nei Ministeri in cui opera alle dirette dipendenze del Ministero, il Segretariato Generale assicura il coordinamento dell'azione amministrativa, provvede all'istruttoria per l'elaborazione degli indirizzi e dei programmi di competenza del Ministro, coordina gli uffici e le attività del Ministero, vigila sulla loro efficienza e rendimento e ne riferisce periodicamente al Ministro; qui Direzioni Generali sono poste ad un *secondo livello*. Nei Ministeri che non prevedono la figura del Segretariato Generale, la struttura risulta organizzata in *un primo livello*, in cui operano i Dipartimenti ed *in un secondo livello*, in cui si situano le Direzioni Generali. Lo studio evidenzia che nelle diverse organizzazioni dei Ministeri, né il Segretario Generale né i Dipartimenti hanno poteri gestionali, pertanto differenze sul piano organizzativo non ne esistono. Avendo comunque la sovrapposizione e commistione dei ruoli, reso incerta e impercettibile la distinzione, l'unico tratto distintivo evidenziabile è il differente rapporto di detti organi con il Ministro, "fiduciario" quello del Segretario, che collabora con il Ministro nella predisposizione degli atti e nell'esercizio delle funzioni che spettano a quest'ultimo, "amministrativo" quello dipartimentale che coordina le strutture sottoposte. Lo studio conclude rilevando che, perché un'organizzazione funzioni, è necessario che le catene di comando, perché possano essere efficienti ed efficaci, siano effettive; ciò significa prevedere in capo all'organo di I livello un reale potere di gestione, tale da porsi come unico centro di coordinamento e di indirizzo dell'azione amministrativa; laddove l'indirizzo politico generale spetta al Ministro. In dottrina si v. A. PAJNO- L. TORCHIA, *Governo e amministrazione: la modernizzazione del sistema italiano*, in A. Pajno, - L. Torchia, *La riforma del Governo*, Bologna, 23.

<sup>21</sup> Per un approfondimento del tema si v. M. CAMMELLI, *Il codice dei beni culturali e del paesaggio*, (a cura di ) Bologna, 2004.

<sup>22</sup> Cui spetta la verifica di interesse culturale e di dichiarazione dell'interesse culturale delle cose di proprietà privata; il parere sui programmi annuali e pluriennali di intervento proposti dai direttori regionali e la dichiarazione del carattere artistico delle opere di architettura

<sup>23</sup> I dirigenti formulano proposte ed esprimono pareri al Ministro, curano l'attuazione dei piani, programmi e direttive generali definite dal Ministro, l'organizzazione degli uffici, esercitano poteri di spesa, poteri sostitutivi in caso di inerzia, gestiscono il personale e curano i rapporti con gli uffici dell'Unione europea e degli organismi internazionali; inoltre curano i rapporti del Ministero con gli enti locali e le altre istituzioni presenti sul territorio; autorizzano l'esecuzione di opere e lavori sui beni culturali, il trasferimento a titolo oneroso di beni culturali appartenenti a soggetti pubblici; hanno la funzioni di stazione appaltante in relazione agli interventi conservativi sui beni culturali presenti nel territorio di competenza da effettuarsi con fondi dello Stato o affidati in gestione allo Stato.

decisionali che consultive coordinando le attività delle soprintendenze di settore; il Comitato regionale di coordinamento è l'organo collegiale consultivo del Direttore Regionale.

Ma nel 2007 Il MIBAC cambia nuovamente direzione tornando ad una struttura di segretariato. Il segretario ha funzioni di supporto all'indirizzo del Ministro e di coordinamento, e compiti di carattere tecnico-amministrativi; la struttura delle Direzioni Generali<sup>24</sup> è ridimensionata con significative riduzioni ed accorpamenti, così come avviene per le Direzioni regionali, che continuano a coordinare l'attività delle strutture periferiche. Ancora, a distanza di soli due anni, dettata da esigenze di riduzione degli apparati amministrativi e di contenimento della spesa di tutta l'amministrazione statale, il DPR 91/2009, istituisce la Direzione per la valorizzazione del patrimonio culturale<sup>25</sup>, che diviene ulteriore interlocutore dell'amministrazione periferica, e attraverso trasferimenti di funzioni ed accorpamenti, riduce in maniera considerevole il numero degli uffici facenti capo alle Direzioni centrali e periferiche.

Tuttavia il susseguirsi di riforme, anche a distanza ravvicinata, non sembra aver risolto le incertezze e difficoltà che hanno contraddistinto l'attività del Ministero, tanto più che la sperimentazione di un nuovo modello organizzativo necessita di un tempo di attuazione perché se ne possano cogliere ed analizzare gli effetti, che, se negativi, potranno sempre essere migliorati. In realtà per rispondere all'esigenza di "ridimensionare gli assetti organizzativi esistenti secondo principi di efficienza, razionalità ed economicità, si è agito solo attraverso riduzioni delle dotazioni organiche, cui è corrisposto l'incremento delle funzioni attribuite alle residue strutture del MIBAC; così è avvenuto per le direzioni regionali, trasformate in centri decisionali atti a condizionare, sino a comprimere, lo "spazio" degli uffici tecnico-scientifici, in un'inevitabile stratificazione di interventi.

Permane inoltre un difetto di coordinamento tra gli uffici centrali e periferici, aggravato dalle numerose ipotesi in cui l'azione delle direzioni regionali e delle soprintendenze deve tener conto delle linee guida della Direzione generale per la valorizzazione del patrimonio culturale; e permane difetto di coordinamento anche tra gli stessi uffici periferici, in un rapporto fra direzioni

---

<sup>24</sup> Il numero si riduce da dieci a nove, essendo cancellata dal novero delle direzioni quella per il patrimonio storico, artistico ed etnoantropologico ed accorpata con quella per i beni architettonici, dando vita alla nuova Direzione generale per i beni architettonici, storico-artistici ed etnoantropologici

<sup>25</sup> Tra i compiti nella nuova struttura, vi sono quelli di indirizzo, controllo e coordinamento, prima spettanti al segretario generale, e compiti di carattere generale, come la elaborazione di criteri e linee guida, compiti giuridici, adottando delibere e provvedimenti e compiti di supporto indirizzo, controllo e coordinamento, che determinano l'intervento in molti procedimenti decisionali.

regionali e soprintendenze incerto, sul quale continua a gravare l'asimmetria delle rispettive competenze.

Negli anni si sono infittite le linee di comando con la creazione di nuove Direzioni generali e le strutture periferiche agiscono su una "scena affollata", che vede la presenza di numerosi uffici centrali che ne accrescono le complessità organizzative e procedurali.

Non mancando di rilevare come riformare e quindi modificare, ammodernare, è cosa ben difficile laddove non si ipotizzino investimenti; la mancanza di risorse, sia finanziarie sia umane, ben può annoverarsi tra le cause principali delle difficoltà che si oppongono all'effettività ed all'efficacia dell'azione ministeriale, specialmente delle sue articolazioni periferiche, direzioni regionali e soprintendenze, chiamate a suddividersi, se non a condividere, il personale.

3. Questo l'assetto organizzativo riformato dal Ministro Dario Franceschini avviato con il D.L. 83/14<sup>26</sup> e con la successiva pubblicazione del DPCM 171/14<sup>27</sup>.

Rilevata pertanto la cronica carenza di autonomia dei musei italiani, che ne limitano grandemente le potenzialità ed il ritardo del Ministero nelle politiche di innovazione e di formazione, la riforma Franceschini mira ad un MIBACT più efficiente e più moderno al centro, più autorevole a livello internazionale e più snello, ma più forte sul territorio; ad un MIBACT più attento alle arti contemporanee ed alla creazione di un "sistema museale italiano" attraverso il potenziamento dei musei italiani.

Detti obiettivi sono raggiunti attraverso un rafforzamento dei presidi di tutela sul territorio nazionale, volti a semplificare il rapporto tra cittadini e amministrazione ed a rendere più efficiente l'apparato ministeriale, e ciò perché il nostro sistema è rallentato da un eccesso di disorganicità a livello normativo, organizzativo e gestionale dovuto alla confusione delle competenze, con cui la Corte costituzionale negli ultimi anni ha dovuto in più occasioni fare i conti<sup>28</sup>.

---

<sup>26</sup> D.L.83/14 (GU -serie generale- n. 125 del 31/5/2014), recante: 'Disposizioni urgenti per la tutela del patrimonio culturale, lo sviluppo della cultura e il rilancio del turismo'. Convertito in L.106/14 (GU -Serie Generale- n.175 del 30/7/2015).

<sup>27</sup> DPCM 171/ 2014 'Regolamento di organizzazione del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, degli uffici della diretta collaborazione del Ministro e dell'Organismo indipendente di valutazione della performance, a norma dell'articolo 16, comma 4, del DL.66/14, convertito, con modificazioni, dalla L.89/14 (14G00183). (GU -serie generale- n.274 del 25-11-2014) Vigente al 10-12-2014.

<sup>28</sup> L'art.117 Cost., in tema di turismo, affermava la competenza regionale concorrente con quella dello Stato, la legge quadro dell'83 che definì gli interessi dello Stato, e il nuovo art.117 Cost. che nell'introdurre la distinzione tra tutela e valorizzazione, attribuiva la prima allo Stato e la seconda in via residuale alle Regioni.

Le Soprintendenze uniche, in un territorio così complesso e ricco come il nostro, diverranno il luogo dove ricomporre problemi e strategie, dove si integreranno competenze attualmente frammentarie, in una visione unitaria e globale.

Si definisce così un nuovo rapporto pubblico/privato, non solo l'esternalizzazione di un servizio<sup>29</sup>, quanto più l'idea del privato mecenate, come auspicherebbe lo stesso Ministro Franceschini, che si dedica alla cura alla protezione, alla manutenzione al restauro del bene, lasciando al Pubblico la gestione il controllo e permettendone a tutti la fruizione. Il Ministero, che con la sua peculiare fisionomia tecnico-scientifica ha acquisito a sé il turismo, prende atto che l'attrattività turistica del nostro Paese è fortemente influenzata dal patrimonio culturale e da quello paesaggistico, e punta allo sviluppo del "turismo culturale". Ciò significa, in termini organizzativi, potenziare i rapporti tra le Direzioni Generali del Turismo e Direzioni Generali delle belle arti e paesaggio, alle quali spettano funzioni di coordinamento e programmazione per la realizzazione, ad esempio, di itinerari e percorsi turistico/culturali, ed attribuire ai Segretariati Regionali specifiche competenze in materia di promozione rafforzando l'interazione con il territorio.

Ma modernizzare la struttura centrale significa semplificarla per renderla più efficiente, revisionando le linee di comando tra centro e periferia ed evitando la duplicazione di interventi al fine di ridurre i contenziosi. Così si rafforzano i poteri di indirizzo, di impulso e coordinamento del Segretario Generale che, garante dell'unitarietà dell'azione ministeriale è centro di responsabilità amministrativa<sup>30</sup>; il Segretario Generale promuoverà e programmerà le attività di rilevanza europea e internazionale, con particolare riferimento alla gestione dei fondi comunitari diretti ed indiretti, ed individuerà, tramite le istruttorie delle direzioni generali centrali competenti, i beni che per il loro eccezionale valore culturale necessitano di interventi urgenti; il tutto avvalendosi di 2 Direzioni trasversali di supporto, l'una per l'organizzazione e il personale e l'altra il bilancio, atte garantire maggiore trasparenza ed efficienza nella gestione e nel funzionamento del Ministero, nell'attuazione e nel monitoraggio delle norme sulle agevolazioni fiscali.

Al Segretario Generale faranno capo le Direzioni generali<sup>31</sup>, che con funzioni generali di indirizzo, tutela e valorizzazione, promuoveranno ogni attività

---

<sup>29</sup> Sul punto si cfr. A PERICU, *Fattispecie e regime della gestione dei servizi pubblici locali privi di rilevanza industriale*, in *Aedon*, n. 1/2002, passim; Più recentemente F. Merusi, *Pubblico e privato e qualche dubbio di costituzionalità nello statuto dei beni culturali*, in *Dir. amm.*, 2007, 1 ss.

<sup>30</sup> Ai sensi dell'art21 l.196/09, la realizzazione di ciascun programma ministeriale è affidata ad un unico centro di responsabilità amministrativa, corrispondente all'unità organizzativa di primo livello dei Ministeri.

<sup>31</sup> Direzione Generale «Educazione e ricerca»; Direzione Generale «Archeologia»; Direzione Generale «Belle arti e paesaggio»; Direzione generale «Arte e architettura contemporanea e

culturale, comunque intesa. Così, preso atto dell'atavico ritardo del nostro paese in materia di arti contemporanee, è istituita la Direzione Generale Arte e Architettura Contemporanea e Periferie Urbane con l'intento di riqualificare le aree dimenticate, che, allo scopo di promuoverne l'intervento pubblico e privato, partecipa direttamente all'ideazione di opere pubbliche, anche fornendo indicazioni per la loro progettazione.

La Direzione Generale per l'educazione e la ricerca, invece, in collaborazione con il MIUR ed il CNR, risponde all'esigenza di promuovere l'attività di studio e ricerca attraverso percorsi di crescita in collaborazione con università ed enti di ricerca, anche per aggiornare le competenze dell'intero settore pubblico. Ed è di particolare rilevanza, per comprendere l'intento della riforma, la predisposizione, da parte della Direzione, di un rapporto annuale sull'attuazione dell'articolo 9 della Costituzione.

Ciò premesso, il modello organizzativo dell'amministrazione centrale sembra comunque mostrare tratti di continuità con il passato. Laddove invece la semplificazione dell'apparato ministeriale sembra realizzarsi è nella riorganizzazione delle strutture periferiche, ripensata mantenendo il livello regionale quale ambito ottimale di riferimento, con lo scopo di risolvere il vero e proprio "ingorgo" burocratico venutosi a creare negli anni a causa della moltiplicazione delle linee di comando e dei frequenti conflitti tra Direzioni regionali e Soprintendenze<sup>32</sup>.

Le Direzioni regionali sono trasformate in Segretariati regionali del MIBACT, con il compito di coordinare tutti gli uffici periferici del Ministero operanti nella Regione, con un ruolo amministrativo<sup>33</sup> ed un ruolo tecnico<sup>34</sup> in materia di tutela e valorizzazione e di turismo<sup>35</sup>.

Benché molti compiti derivino da quelli delle Direzioni Regionali, ciò che realmente innova è l'assenza di potere di direzione nei confronti delle soprintendenze, sostituito da un ben più lato potere di coordinamento. Ciò

---

periferie urbane»; Direzione Generale «Spettacolo»; Direzione Generale «Cinema»; Direzione Generale «Turismo»; Direzione Generale «Musei»; Direzione Generale «Archivi»; Direzione Generale «Biblioteche e istituti culturali»; Direzione Generale «Organizzazione»; Direzione Generale «Bilancio».

<sup>32</sup> Sul rinvia a P. CARETTI, *La riserva di legge in materia di organizzazione dei pubblici uffici*, in *Commentario della Costituzione* a cura di G. Branca, Roma-Bologna, 1994, 1 ss.

<sup>33</sup> In particolare nello svolgimento delle funzioni di stazione appaltante per i contratti pubblici superiori ad una certa soglia di valore, e delle attività di supporto per i contratti relativi (art. 32, c. 2 lett. o)) nonché la gestione delle risorse umane e dei servizi amministrativi ausiliari concernenti tali strutture (art. 32, c. 2 lett. q)).

<sup>34</sup> In particolare attraverso la stipulazione di intese con le Regioni per la redazione congiunta di piani paesaggistici e la conclusione di accordi con i privati proprietari di beni culturali relativamente ad interventi conservativi, e attraverso la periodica informazione del Segretario generale e dei Direttori generali centrali sull'andamento delle attività degli uffici periferici.

<sup>35</sup> Attraverso la cura, in ambito regionale, dell'attuazione delle politiche e dei progetti elaborati a livello centrale e l'elaborazione di iniziative volte al miglioramento dell'offerta.

concretamente significa eliminare un “livello di comando” semplificando l’iter procedimentale, riducendone i tempi e rendendo l’intervento efficace. I compiti di direzione sono trasferiti ora, alle Commissioni regionali per il patrimonio culturale, presiedute dal segretario regionale e composte dai soprintendenti di settore, che svolgono un’azione di monitoraggio, di valutazione e autovalutazione<sup>36</sup>.

Quanto alle soprintendenze, la riorganizzazione affida alle Soprintendenze archivistiche la tutela del patrimonio librario, diventando Soprintendenze archivistiche e bibliografiche ed accorpa le soprintendenze Archeologia e Belle arti e paesaggio; le prime risponderanno alla Direzione Generale Biblioteche e potranno avvalersi del personale delle biblioteche statali, le seconde alla Direzione Generale Archeologia belle arti e paesaggio.

Il Ministro Franceschini, durante la riunione congiunta delle Commissioni Cultura di Camera e Senato dello scorso gennaio ha esposto il progetto di completamento della riorganizzazione del MIBACT, precisando che <<il MIBACT viene ridisegnato a livello territoriale per rafforzare i presidi di tutela, semplificare il rapporto tra cittadini e amministrazione’ e rendere più efficiente l’apparato ministeriale, con una significativa contrazione delle strutture periferiche sia pure rispettando il criterio della "presenza di almeno una Soprintendenza di ciascun settore per ogni regione">>, definita tenendo conto del numero di abitanti, della consistenza del patrimonio culturale e della dimensione dei territori..

Il nuovo assetto delineato dal DM 23/1/2016 vede ogni nuova Soprintendenza Unica articolata in sette aree funzionali<sup>37</sup> che garantiscono una visione complessiva dell’esercizio della tutela, assicurando la presenza delle specifiche professionalità. Ciascuna soprintendenza costituirà un riferimento univoco per la valutazione di qualunque aspetto del singolo progetto, dalla tutela di beni archeologici all’impatto paesaggistico che ne consegue, passando per gli aspetti di carattere artistico e architettonico; ciò significa

---

<sup>36</sup> La Commissione, su proposta delle competenti Soprintendenze di settore, verifica la sussistenza dell’interesse culturale nei beni appartenenti a soggetti pubblici e a persone giuridiche private senza fine di lucro e dichiara l’interesse culturale delle cose, a chiunque appartenenti; autorizza gli interventi di demolizione, rimozione definitiva, nonché di smembramento di collezioni e richiede alle commissioni provinciali, l’adozione della proposta di dichiarazione di interesse pubblico per i beni paesaggistici, così, previo parere della Regione, anche la dichiarazione di notevole interesse pubblico relativamente ai beni paesaggistici; esprime l’assenso del Ministero, sulla base dei criteri fissati dal Direttore generale Musei, sulle proposte di acquisizione in comodato di beni culturali di proprietà privata; esprime pareri sugli interventi da inserire nei programmi annuali e pluriennali e nei relativi piani di spesa, anche sulla base delle indicazioni degli uffici periferici del Ministero.

<sup>37</sup> Organizzazione e funzionamento; patrimonio archeologico; patrimonio storico e artistico; patrimonio architettonico; patrimonio demotnoantropologico; paesaggio; educazione e ricerca.

semplificare perché a un'unica domanda corrisponderà un unico parere, un'unica risposta, velocizzando il rapporto con l'amministrazione.

Ma tutti questi accorpamenti e tagli hanno prodotto non poche critiche da parte degli addetti ai lavori: innanzitutto si è detto che le Soprintendenze specificamente dedicate all'archeologia nelle diverse Regioni hanno sviluppato nel corso dei decenni un alto grado di specializzazione, che non potrà essere eguagliato dalle Soprintendenze uniche, strutture con differenti peculiarità e con Dirigenti che si troveranno a trattare con del materiale che non è mai rientrato nella propria sfera di competenza. Inoltre, facendo tutte le Soprintendenze locali capo ad un'unica Direzione, l'attività di comunicazione tra i due organi presenterà maggiori complicazioni, e tenuto conto altresì, che l'operazione di riorganizzazione non potrà avvenire a costo zero, dovendosi creare nuove sedi o adeguare quelle esistenti, considerando lo spostamento di risorse materiali e umane a tal fine necessario, esiste un concreto rischio di allungare pericolosamente i tempi senza riuscire a garantire la tutela del patrimonio.

Ma il cammino della semplificazione amministrativa prosegue, così la legge 124/2015<sup>38</sup> di modifica del procedimento amministrativo introduce il silenzio assenso nei rapporti tra le amministrazioni: qualora un'amministrazione per poter procedere abbia bisogno dell'assenso di un'altra, questo dovrà essere dato in 30 giorni, in assenza è assenso; laddove l'atto di assenso sia di competenza di un'amministrazione preposta alla tutela dell'ambiente, del paesaggio dei beni culturali e della salute dei cittadini, per la formazione del silenzio assenso il termine è di 90 giorni.

Tuttavia, per quanto il l'assenso delle Soprintendenze in una materia così delicata non pare potersi concretamente legare ad un limite temporale così stretto, stante l'endemica mancanza di mezzi per far fronte alle numerose richieste, è anche vero che la riorganizzazione territoriale nel semplificare i rapporti tra gli uffici ed alleggerendone il carico eccessivo, dovrebbe mettere gli stessi nella condizione di far fronte al problema, non mancando comunque di rilevare che uno Stato "moderno" deve dare risposte univoche e rapide ai cittadini, alle imprese e agli enti locali.

Ora, nel continuo dibattito circa i meriti ed i demeriti della riforma occorre principalmente chiedersi che quest'ennesima riorganizzazione abbia risposto o meno alle aspettative, mirando sia il MIBACT, che e gli addetti ai lavori, anche se da posizioni contrapposte, alla valorizzazione del nostro patrimonio culturale e paesaggistico attraverso una "sburocratizzazione" delle strutture, ed una loro maggiore efficienza<sup>39</sup>. La riorganizzazione promossa dal Ministro Dario Franceschini ha senza dubbio il merito di essere coraggiosa e organica

---

<sup>38</sup> Deleghe al governo in materia di riorganizzazione pubbliche c.d. legge Madia.

<sup>39</sup> G.M. ESPOSITO, Tutela dell'ambiente e attività dei pubblici poteri, Torino, 2008, 260.

per una serie di motivi, primo fra tutti un maggiore peso attribuito alla valorizzazione, come dimostrano anche altre misure collegate dell'Art Bonus e il Decreto Musei, attraverso cui si avvia un profondo progetto d'innovazione culturale.

Come già accennato il modello appare alquanto in linea con i precedenti e viene da chiedersi se a quaranta anni dall'istituzione del Ministero possano utilizzarsi gli stessi modelli organizzativi, in un mondo dove il concetto stesso di bene culturale è stato rivoluzionato<sup>40</sup>, "bene culturale" è oggi la complessa categoria dei prodotti del lavoro umano, che comprende, ma non si ferma alla singola manifestazione artistica e monumentale, e soprattutto si estende all'ambiente e al paesaggio<sup>41</sup>.

Ma l'eliminazione delle Direzioni Regionali e la loro trasformazione in strutture di coordinamento è funzionale al superamento di sovrapposizioni di competenze e alla semplificazione della 'linea di comando' tra centro e periferia. L'unificazione delle soprintendenze segna un passo in avanti in tal senso e lo dimostra anche l'istituzione un organismo collegiale come la Commissione regionale per il patrimonio culturale, che *<<coordina e armonizza l'attività di tutela e di valorizzazione nel territorio regionale, favorisce l'integrazione inter- e multidisciplinare tra i diversi istituti, garantisce una visione olistica del patrimonio culturale e paesaggistico, svolge un'azione di monitoraggio, di valutazione e autovalutazione<sup>42</sup>>>*. Questo meccanismo, fondato sulla collegialità, potrebbe costituire un punto di equilibrio tra il Segretariato regionale e le strutture periferiche, evitando i conflitti che hanno visto impegnata la Corte Costituzionale.

Circa le linee di comando, le soprintendenze sono poste nuovamente in rapporto diretto, ed ora semplificato, con le strutture centrali e per quanto in realtà la soppressione delle Direzioni regionali non si è tradotta in un "recupero" di competenze da parte delle stesse, le Soprintendenze, ora alleviate anche dalla gestione dei musei, potranno tornare a concentrarsi sulla tutela ed a dedicarsi all'attività di studio, di formazione e di ricerca ed in collaborazione con la scuola e l'università, porteranno ad un "sistema Stato" più integrato, con forme di interscambio tra Soprintendenze, Università e CNR ed Aziende Ospedaliere Universitarie. Tale semplificazione è stata operata anche per archivi e biblioteche, istituti che, oltre ad aver visto ampliata la propria autonomia, risponderanno direttamente alle rispettive Direzioni generali, senza passare per il filtro della Direzione regionale.

---

<sup>40</sup> Si v. Cons. Stato, sent. n. 6344/2003.

<sup>41</sup> M.S. GIANNINI, I beni culturali, in Riv. trim. dir. pub., 1976, 5 ss; anche A. LUCARELLI, *Il bene culturale, oggetto di studio e testimonianza di civiltà*, in *Rassegna di diritto civile*, 1990, passim.

<sup>42</sup> Relazione sull'attività svolta dal Consiglio superiore per i beni culturali e paesaggistici nel periodo aprile-luglio 2014, di F. VOLPE, in [www.beniculturali.it/mibac/multimedia/MiBAC](http://www.beniculturali.it/mibac/multimedia/MiBAC).

Il principale interlocutore della Regione e degli enti locali diviene così il Segretario regionale, che avrà anche il potere di attivare l'avocazione dei Direttori generali centrali nei confronti dei soprintendenti, nonché il compito di convocare e presiedere la Commissione regionale del patrimonio culturale. E' un nuovo modello che con luci ed ombre tenta di dare vita ad una nuova struttura che snellita nelle articolazioni appare più efficace nel raggiungimento degli obiettivi, che tenta, ed è questa la "rivoluzione", parafrasando Franceschini, un nuovo approccio alla materia, mirando ad una partecipazione collettiva, con il coinvolgimento nella gestione dei privati, con nuove forme di collaborazione con l'istruzione e con la promozione del turismo culturale l'intera collettività.

Sulla carta quindi la riforma ha senza alcun dubbio, il merito di aver ridotto le linee di comando ed aver individuato, o quanto meno cominciato ad individuare i compiti spettanti alle varie strutture, modificando l'approccio, semplificando l'articolata struttura e rendendo più efficace l'intervento.

Naturalmente, molto comunque dipenderà dalla sua concreta applicazione e soprattutto dagli investimenti che si faranno, dalla ripresa delle assunzioni di personale specializzato e dalla capacità di coinvolgimento che il nostro patrimonio culturale e paesaggistico sarà in grado di determinare.

4. Discorso diverso deve farsi per i musei. Nella presentazione nel giugno 2014, il Ministro Dario Franceschini ha chiarito che per con riferimento ai musei italiani la riorganizzazione dell'intero Ministero intende ovviare <<*un punto dolente dell'amministrazione dei beni culturali in Italia, (...) la sottovalutazione dei musei [statali]: privi di effettiva autonomia, essi sono tutti, salvo casi sporadici e non legati a un disegno unitario, articolazioni delle soprintendenze e dunque privi di qualifica dirigenziale*<sup>43</sup>>>.

Due le principali linee di azione della riforma: la creazione di un sistema museale nazionale e il riconoscimento di maggiore autonomia ai musei.

A livello organizzativo centrale nasce Direzione generale centrale Musei<sup>44</sup>, che completa il distacco dei musei statali dalle soprintendenze, le cui articolazioni periferiche, su tutto il territorio nazionale, sono i Poli Regionali. La struttura organizzativa che presiede ai musei statali è stata completamente innovata e

---

<sup>43</sup> D. FRANCESCHINI *Verso un nuovo MIBACT: riorganizzazione del Ministero è rivoluzione dei beni culturali*, 18 luglio 2014.

<sup>44</sup> E' il vertice amministrativo per i musei afferenti ai Polo regionali, i cd. *musei-ufficio*, sovrintendendo l'intero sistema museale nazionale con funzioni di coordinamento ed cura delle collezioni e dei luoghi della cultura statali, attraverso acquisizioni, prestiti, catalogazioni, con compiti di valorizzazione dell'intero patrimonio culturale con riguardo a tutti gli istituti e luoghi della cultura che siano di pertinenza dello Stato o costituiti dallo Stato. E' articolata in due servizi dirigenziali: il primo competente degli affari generali e delle collezioni; il secondo competente per la gestione e la valorizzazione dei musei e dei luoghi della cultura.

vi partecipano oltre al Ministro, con i suoi consueti poteri di indirizzo politico amministrativo, il segretario generale, il direttore generale per i musei, i sovrintendenti speciali, i direttori, i consigli di amministrazione, i comitati scientifici e i collegi dei revisori dei conti dei musei con autonomia speciale, i direttori dei poli museali regionali.

Il modello che presenta maggiori vicinanza alla situazione preesistente dei musei statali, è quello dei *musei-uffici* che rimessi ad un polo regionale, rimangono parti di un ufficio-organo del Ministero, come lo erano delle sovrintendenze.

Facendo un passo indietro ricordiamo che la tutela del patrimonio culturale ed ambientale del Paese era affidata alle soprintendenze ai cui compiti di individuazione, conoscenza e preservazione di beni e luoghi, col tempo si sono poi aggiunti i compiti di gestione ed organizzazione di tali luoghi, circostanza questa che ha finito con ostacolarne in concreto il lavoro di tutela, rallentandone l'operatività<sup>45</sup>. Oggi questi musei vengono rimessi ad un apposito ufficio organo, il Polo Regionale che assicura sul territorio l'espletamento del servizio pubblico di fruizione e di valorizzazione, provvedendo a definire strategie e obiettivi comuni all'intero territorio di competenza, e promuovendo l'integrazione dei percorsi culturali di fruizione, nonché dei conseguenti itinerari turistico-culturali<sup>46</sup>.

Il museo-ufficio adotta un proprio statuto<sup>47</sup>, nomina il direttore, elabora ed approva i progetti relativi alle attività e ai servizi di valorizzazione, ivi inclusi i servizi da affidare in concessione e, dunque, le procedure di evidenza pubblica connesse, stabilisce modalità ed importo dei biglietti di ingresso, orari di apertura. Rimane comunque un ufficio non dirigenziale, ma riconoscerne l'autonomia significa anche dotarlo di un bilancio, che ha "esclusiva natura di documento di programmazione e di rendicontazione delle risorse e del loro utilizzo"<sup>48</sup>.

---

<sup>45</sup> A tal riguardo una indagine approfondita è contenuta in A. MARESCA COMPAGNA, (a cura di ), *Strumenti di valutazione per i musei italiani. Esperienze a confronto*, Roma, 2005, passim.

<sup>46</sup> Il DM di articolazione degli uffici dirigenziali di livello non generale del Ministero ha previsto che vi siano 17 poli dal punto di vista funzionale, ma 14 strutture dirigenziali: nelle Regioni Liguria, Marche e Umbria, infatti, le funzioni di direttore del Polo museale regionale sono svolte rispettivamente dal direttore del Palazzo Reale di Genova, dal direttore della Galleria Nazionale delle Marche e dal direttore della Galleria Nazionale dell'Umbria.

<sup>47</sup> Lo *statuto* è il documento costitutivo del museo, ne definisce la *missione*, diversa da museo a museo, gli *obiettivi* e l'*organizzazione* ex art.2. Non necessita di alcuna approvazione, ma verrà trasmesso dal direttore del museo al direttore del polo museale regionale, che ne verifica la correttezza quanto alla regolarità della gestione e la confrontabilità, anche internazionale, delle istituzioni museali in linea con gli standard previsti nell'atto di indirizzo di cui al DM 10 maggio 2001, recante "Atto di indirizzo sui criteri tecnico-scientifici e sugli standard di funzionamento e sviluppo dei musei" e con gli standard elaborati dall'*International Council of Museums*.

<sup>48</sup> Art.3, co. 3 Decreto Musei.

Infine, il museo sarà articolato in aree funzionali, cui sono assegnate la cura e la gestione delle collezioni, in cui sono ricompresi studio e ricerca, i servizi e i rapporti con il pubblico, che includono il marketing e le pubbliche relazioni, l'amministrazione che include finanze e gestione delle risorse umane e l'area tecnica, con competenze sulle strutture gli allestimenti, la sicurezza.

Al Polo Museale Regionale afferiscono quindi più istituti, da gestire in forma singola o integrata, ma l'intento della riforma è quello di favorire la creazione di sistemi misti, costituiti da musei statali, enti e privati. Il direttore del polo museale è perciò chiamato a coordinare i diversi musei ad esso afferenti, garantendo altresì che questi ultimi possano gradualmente divenire istituti autonomi. Il principale compito dei poli museali regionali, predisponendo progetti culturali su scala territoriale è quello di gestire e valorizzare gli istituti e i luoghi della cultura statali, anche con riguardo ai servizi per il pubblico da affidare in concessione.

I nuovi Poli museali costituiscono l'avamposto decentrato dello Stato cui è affidata la creazione del Sistema museale nazionale aperto alla partecipazione di tutti i musei, sono chiamati a realizzare l'obiettivo di diffondere sul piano nazionale gli standard internazionali più avanzati, indipendentemente dall'appartenenza dei musei allo Stato, alle Regioni, agli enti locali o dalla loro natura privata.

Ma lo scostamento più evidente con la tradizione si ritrova, tuttavia, con la costituzione di musei dotati di speciale autonomia.

*I musei-ufficio* dotati di autonomia speciale, sono organi dirigenziali complessi, hanno propri statuti, bilanci e conti consuntivi, ed una certa qual capacità organizzativa. Gli statuti sono adottati dal consiglio di amministrazione<sup>49</sup> e, sebbene l'autonomia di questi musei non contempli la potestà regolamentare, lo statuto è strumento normativo, nella misura in cui tutto ciò che non è rimesso ad altre fonti normative è previsto in statuto.

L'autonomia finanziaria e contabile si sostanzia nella redazione del bilancio, accompagnato da revisione interna affidata ad un collegio dei revisori dei conti, redatto in forma scritta e pubblicato sui siti internet del museo, del polo museale regionale e del Ministero, approvato in sede centrale.

La novità è che la riforma rende possibili operazioni sinora sostanzialmente impediti agli altri musei statali: generare ricavi propri non solo per la vendita di beni e servizi, ma anche per sostegni, sponsorizzazioni, liberalità, rendendo altresì, possibile il riutilizzo dei ricavi per programmare l'attività, sostenere spese e, se possibile, investimenti.

Il Direttore è ufficio-organo, di livello dirigenziale, la durata dell'incarico è a tempo determinato ed una volta preposto è inserito nello schema strutturale

---

<sup>49</sup> Approvato con decreto del Ministro dei Beni e delle Attività culturali e del turismo, su proposta del direttore generale Musei.

del Ministero, relazionandosi direttamente<sup>50</sup>, o per il tramite del segretario generale, con il Ministro per sottoporre analisi, osservazioni, proposte.

Il Ministro ha il potere di indirizzo politico ed amministrativo potendo definire obiettivi, priorità, piani e programmi da attuare, normalmente ricompresi nell'atto di preposizione del dirigente generale, e valutando il lavoro dei direttori dei musei autonomi.

I musei statali non rimangono però avulsi dalla restante struttura del Ministero, il direttore deve relazionarsi con altri organi e uffici del territorio per assicurare "la piena collaborazione con la direzione generale Musei, con il segretario regionale, con il direttore del polo museale regionale e con le soprintendenze, ed ha la responsabilità di mantenere una stretta relazione con il territorio promuovendo organizzazioni di sostegno, curandone le relative relazioni, ricevendo direttamente le erogazioni liberali e gli altri sostegni economici tecnici o strumentali provenienti da privati, e sembra essere in grado di svolgere attività di comunicazione e promozione in proprio.

Il "consiglio di amministrazione" è composto dal direttore del museo, che lo presiede, e da quattro membri, scelti tra esperti di chiara fama nel settore del patrimonio culturale, tutti nominati con decreto del Ministro e durano in carica cinque anni.

I comitati scientifici sono presieduti dal direttore del museo e sono composti da un membro designato dal Consiglio superiore "beni culturali e paesaggistici", un membro designato dalla regione ed uno dal comune ove ha sede il museo: novità questa di non poco conto perché segna l'ingresso del *territorio* nei luoghi decisionali dei musei statali.

I comitati hanno funzioni consultive ed una importante competenza in sede di verifica e approvazione, "d'intesa con il consiglio di amministrazione", delle politiche di prestito e di pianificazione delle mostre, e dei progetti editoriali del museo.

Obbligatoria la presenza di alcune aree funzionali: oltre alla direzione, almeno una unità di personale deve essere responsabile della cura e gestione delle collezioni, dello studio, della didattica e della ricerca; una di marketing, servizi e rapporti con il pubblico; una di amministrazione, finanze e gestione delle risorse umane; e infine un area per le strutture, gli allestimenti e la sicurezza.

I musei dotati di status dirigenziale sono attualmente 20, ma il regolamento ha previsto dei meccanismi di flessibilità, riguardanti il numero, il nome e la composizione al fine di riconoscere detta qualifica anche ad altri istituti.

Infine le Fondazioni museali, quale mezzo in grado di coniugare pubblico e privato, ma non privo di difficoltà in sede applicativa, non esistendo, infatti, un modello unico adatto per tutti i musei.

---

<sup>50</sup> Art. 16, co. 1 lett. a) del d.lgs. 165/2001.

I quattro modelli delineati, dunque, dovranno tutti perseguire un obiettivo prioritario: trasformare il museo in una realtà inserita nella comunità e nel territorio in cui il vive e si sviluppa, e la riforma va in questa direzione riconoscendo per la prima volta il Museo come istituzione autonoma, dotata di un proprio specifico statuto giuridico, proponendo e promuovendo un concreto progetto di integrazione, allineando il nostro Paese a quanto avviene nel resto del mondo.

Val la pena di rilevare come la creazione di un sistema museale nazionale deve fare i conti con la trasformazione delle Province in enti di vasta area, considerato che musei, biblioteche ed istituti sono principalmente di proprietà o finanziati dalle Province; con le neonate Città metropolitane, che in una situazione così complessa e diversificata, hanno preso il posto delle Province, e, da ultima, ma non in termini di importanza, con la riforma costituzionale, appena approvata nel medesimo testo dal Senato che elimina il termine Provincia dalla nostra Costituzione e all'art.117 stabilisce al comma 2 lett.s) che spetta solo allo Stato la *<<Tutela e valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici; ambiente ed ecosistema; ordinamento sportivo; disposizioni generali e comuni sulle attività culturali e sul turismo>>*.

Una forte sterzata forte verso il centralismo statale, che in teoria assicura maggiore libertà d'azione ed efficacia all'azione dello Stato, ma che rimane tutta da verificare.

La riforma prova comunque ad affrontare molti dei nodi rimasti irrisolti negli ultimi decenni, avviando un percorso che punta sulla gestione autonoma dei musei, non distaccandoli dal loro territorio anche sulla considerazione, condivisibile, che quella museale pubblica è in realtà una funzione redistributiva: aumentando l'offerta di conoscenza, aumenta l'autorevolezza dei sistemi di critica e vaglio dei prodotti culturali che concorrono a definire le opere come culturali, e ne aumentano la diffusione, traendo dal ciclo conseguenze anche economiche perché si lavora su tutte le derivazioni di filiera (pubblicazioni, mostre) e su quelle dei sottosistemi creativi non di filiera (architettura design, arredi).

E tuttavia la riforma che finalmente si avvia è solo un primo passo, ma nella giusta direzione. Primo passo che sarà tutto interno al Ministero, comportando lo scorporo dei musei dalle soprintendenze e la redazione dei loro statuti e regolamenti, la dotazione di risorse umane, economiche e strumentali, l'individuazione di profili professionali oggi non previsti nei ruoli del Ministero, un'operazione questa che sarà condotta dalla nuova Direzione generale Musei.

Ma conterà altrettanto la professionalità degli apparati periferici, incaricati di svolgere compiti in parte nuovi, in attesa di ricevere, in tempi rapidi, una formazione e un aggiornamento in ambiti che non fanno parte della loro formazione ed esperienza.

5. La riforma come da più parti evidenziato, non è priva di contraddizioni. Si pensi alla classificazione dei musei che, distinti in “musei di rilevante interesse nazionale” e quindi dotati di autonomia speciale, e “musei minori”, determina un evidente pericolo per quest’ultimi di rimanere senza adeguate risorse finanziarie, rilevato anche che la riforma nulla dice su come gli stessi saranno strutturati e finanziati, né come s’intende rilanciarli<sup>51</sup>.

L’Italia, inoltre, si caratterizza per un contesto culturale di notevole ricchezza diffuso sull’intero territorio, che vede la coesistenza di una pluralità di interessi sia pubblici che privati, che necessità di una forte e gestita cooperazione, volto ad arrestare il degrado ambientale e lo sfruttamento economico a qualsiasi prezzo.

Ma la riforma pare per la prima volta affrontare i temi pubblico-privato nella gestione dei beni, del rapporto tra strutture centrali e strutture periferiche del Ministero dei beni culturali, del rapporto tra Stato ed enti locali in questo ambito, anche se la struttura dell’intero Ministero si presenta molto accentrata con un reale rischio di sovrapposizioni di competenze e aggravio delle procedure. Non da ultimo c’è il fondato timore che la riforma intenda favorire i ruoli manageriali, o comunque di tipo economico-finanziario, rispetto alle professioni culturali tradizionali, che si percepiscono marginalizzate.

Così come è stato da più parti rilevato come il principio di valorizzazione sia stato indirizzato dalla riforma al riscontro economico, e si presenti pertanto come un tentativo di valorizzazione delle strutture museali e delle opere, non attraverso cultura e ricerche, ma attraverso la spettacolarizzazione della cultura come attrattiva turistica.

Tuttavia, il successo della riforma è comunque preliminarmente subordinato ai mezzi che saranno investiti, perché è difficile pensare che, quanto meno nella fase iniziale, il miglioramento della qualità dei servizi non passi attraverso maggiori costi in termini di strumenti e professionalità; rispetto al contesto, sarà determinante la capacità del Ministero di dare vita a un quadro istituzionale partecipativo di Regioni, enti locali, e professionisti museali.

Perciò pare potersi affermare che se la riforma mira a ridare slancio al turismo ed ai beni culturali, animata da uno spirito tutto incentrato sulla semplificazione della macchina statale, in un sistema caratterizzato da sovrapposizioni e contraddizioni, al fine di renderlo più efficiente e realmente in grado di promuovere e sviluppare la cultura, ciò deve passare necessariamente per una ridefinizione ancor più chiara degli ambiti di competenza, che parta dalle reti esistenti, dalle collaborazioni in essere, dalla

---

<sup>51</sup> Forti perplessità si sollevano infatti che tale rilancio possa realmente partire dalla scissione di competenze tra musei e soprintendenze territoriali, sottoposte con la legge Madia all’autorità dei prefetti e alla figura del Soprintendente Unico.

conoscenza diretta dei contesti, delle risorse, delle dinamiche sociali e culturali.

E seppur avviata sotto il peso della *spending review*, pare il frutto di un disegno politico-culturale complessivo, che mira ad una pari dignità tra tutela e valorizzazione; all'autonomia gestionale e scientifica di musei e parchi archeologici; all'attenzione all'educazione e ricerca; alla sperimentazione di nuove forme di gestione.

In conclusione, val la pena comunque di sottolineare che <<l bilancio della cultura nel 2016 dopo 8 anni torna sopra i 2 miliardi di euro segnando una crescita delle risorse del MIBACT del 27% ed introdotto nel 2014 in modo sperimentale, oggi l'art bonus è diventato uno strumento fondamentale per incentivare il mecenatismo al momento si sono raccolti oltre 60 milioni e si contano quasi 2200 mecenati<sup>52</sup>>>.

Questi dati sono sicuramente segnali di una sempre maggiore partecipazione attiva, un nuovo rapporto tra cittadinanza e patrimonio culturale e quindi, un primo successo della riforma.

---

<sup>52</sup>Legge di stabilità: D. FRANCESCHINI dopo anni torna sopra i 2 miliardi bilancio per la cultura, in [www.beniculturali.it/mibac](http://www.beniculturali.it/mibac).