



## Verso la destrutturazione pretoria della riforma Franceschini dei “supermusei-azienda”?

di

Paolo Rossi \*

**SOMMARIO:** 1. La riforma Franceschini del sistema museale, tra creazione dei nuovi poli regionali e ulteriore marginalizzazione dei musei minori; 2. La discontinuità innovativa dell'istituzione dei c.d. supermusei, ovvero un museo-azienda?; 3. Il modello dei supermusei-azienda quali “*empowering institution*” di valorizzazione economica dei beni culturali; 4. La controversa questione della nomina dei Direttori dei supermusei: verso la destrutturazione pretoria dell'impianto riformatore ?

### **1. La riforma Franceschini del sistema museale, tra creazione dei nuovi poli regionali e ulteriore marginalizzazione dei musei minori.**

Dopo anni di attesa, la riforma Franceschini<sup>1</sup> dei musei statali viene avviata, nel 2014, nell'ambito della più complessiva riorganizzazione del MIBACT, con il D.L. n.83/14 recante “*Disposizioni urgenti per la tutela del patrimonio culturale, lo sviluppo della cultura e il rilancio del turismo*”, convertito nella l. n. 106/14.

Invero, nel tempo si sono susseguite, senza successo, non poche proposte di riforma del sistema museale italiano, volte, pur con sfumature diverse, a riconoscere una

---

\* Professore associato di Diritto dell'economia, Università degli Studi di Perugia.

<sup>1</sup> - Sulla riforma Franceschini si segnalano, tra gli altri, AMOROSINO, *Il nuovo ordinamento dei musei statali*, cit.; CASINI, *Ereditare il futuro. Dilemmi sul patrimonio culturale*, Bologna, 2016; CAMELLI, *Problemi, soluzioni, riforme*, in *Aedon*, n.2./2016; CASINI, *Il nuovo statuto giuridico dei musei italiani*, in *Aedon*, n.3/2014; JALLA, *La riforma dei musei italiani*, in [www.ilgiornaledellefondazioni.com](http://www.ilgiornaledellefondazioni.com), 2015; CARMOSINO, *Il completamento della riforma organizzativa del MIBACT: i nuovi istituti autonomi ed il rafforzamento dei poli museali*, in *Aedon*, n.1/2016; VOLPE, *Un patrimonio italiano: Beni culturali, paesaggio e cittadini*, Torino, 2016; ZAMMARTINO, *La riforma dei musei statali al vaglio dei criteri di efficienza e semplificazione*, in *Diritti fondamentali*, n.2/2016, in [www.dirittifondamentali.it](http://www.dirittifondamentali.it)

qualche forma di autonomia ai musei<sup>2</sup>; anche più di recente, la Commissione D'Alberti<sup>3</sup> aveva ribadito, tra l'altro, l'esigenza sia di superare l'anomalia italiana della totale in-autonomia dei musei statali attribuendogli quantomeno uno status di autonomia finanziaria ed amministrativa, sia, al contempo, di costituire un vero sistema museale nazionale.

In tal senso, l'entrata in vigore del d.l. n.83/14, convertito nella l.n. 106/14, avrebbe dovuto segnare l'avvio di una nuova stagione di rilancio dei musei statali, secondo un nuovo approccio meno burocratico e maggiormente vocato ad un dinamismo di tipo aziendalistico.

Tuttavia, occorre subito evidenziare che tale riforma organizzativa è stata concepita attraverso un percorso di attuazione di tipo regolamentare, ricorrendo alla procedura semplificata prevista dalla normativa sulla c.d. *spending review*, segnatamente dall'art. 16, comma 4, del d.l. n.66/14, convertito in legge n. 89/2014, secondo cui sino al 15 ottobre 2014 "al solo fine di realizzare interventi di riordino diretti ad assicurare ulteriori riduzioni della spesa" era possibile adottare in via semplificata regolamenti di organizzazione dei ministeri<sup>4</sup>. La riforma nasce, dunque, sotto il peso di un intervento

---

<sup>2</sup> - Numerose sono state le proposte di riforma anche risalenti nel tempo: si pensi, ad esempio, alla proposta Ragghianti presentata nel 1965 in seno alla Commissione Franceschini, ove veniva prevista l'istituzione di 30 istituti museali autonomi, in *Per la salvezza dei beni culturali in Italia*, Roma, II, 881 ss; si pensi ancora alla proposta di legge Paolucci, il d.d.l. A.S. n. 1649 del 2 maggio 1995 recante "Attribuzione dell'autonomia ad alcuni istituti del ministero per i beni culturali e ambientali"; si pensi altresì alle proposte Chiarante e Covatta, su cui cfr. *amplius* AMOROSINO, *Il nuovo ordinamento dei musei statali*, in *Urb. e appalti*, 2015, 10 ss. , entrambe volte a riconoscere autonomia ai musei. Sul lungo dibattito che ha accompagnato tali proposte cfr. *amplius* ALIBRANDI, FERRI, *I beni culturali e ambientali*, Milano, 1005, 177 ss.

<sup>3</sup> - Cfr. Commissione per il rilancio dei beni culturali e del turismo e per la riforma del ministero in base alla disciplina sulla revisione della spesa, *Relazione finale del 31 ottobre 2013*, in *RTDP*, 2014, 161 ss.

<sup>4</sup> - Questi "possono essere adottati con decreto del Presidente del consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente, di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione e con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa delibera del Consiglio dei ministri. I decreti previsti dal presente comma sono soggetti al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti ai sensi dell'articolo 3, commi da 1 a 3, della legge 14 gennaio 1994, n. 20. Sugli stessi decreti il Presidente del consiglio dei ministri ha facoltà di richiedere il parere del Consiglio di Stato. A decorrere dalla data di efficacia di ciascuno dei predetti decreti cessa di avere vigore, per il ministero interessato, il regolamento di organizzazione vigente. Il termine di cui al primo periodo si intende rispettato se entro la medesima data sono trasmessi al ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione e al Ministero dell'economia e delle finanze gli schemi di decreto del Presidente del consiglio dei ministri". Peraltro, la deroga era stata già disposta dal comma 5 dell'articolo 2 del d.l. n.95/2012, convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012, n. 135.

di revisione della spesa e viene attuata tramite normazione secondaria di carattere non regolamentare.

Il che ha suscitato alcune perplessità, in quanto l'intervento, ancorchè legittimo, è apparso anomalo, atteso che, com'è noto, stante la riserva relativa di legge dell'art. 97 Cost. e l'art. 17 comma 4 bis della l.n. 400/1988, il disegno organizzativo dei Ministeri viene disciplinato, oltre che su base legislativa, con regolamenti governativi. Senonchè, siffatto sistema ordinario delle fonti sulla produzione in materia ministeriale era stato appunto temporaneamente derogato dalla citata previsione: il che ha consentito una riforma del MIBACT, tramite D.p.c.m. 171/2014, recante "Regolamento di organizzazione del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, degli uffici di diretta collaborazione del Ministro e dell'Organismo indipendente di valutazione della performance, a norma dell'art. 16, comma 4, del DL n. 66/14", che, all'art. 30, rinvia a decreti ministeriali non regolamentari il completamento del riassetto dei musei statali (avuto riguardo a: assegnazione ai musei dotati di autonomia speciale di ulteriori istituti o luoghi della cultura, ridenominazione, organizzazione e funzionamento degli istituti dotati di autonomia speciale, ivi inclusa la dotazione organica, nonché compiti dell'amministratore unico o del consiglio di amministrazione, in affiancamento al soprintendente o al direttore, con specifiche competenze gestionali e amministrative in materia di valorizzazione del patrimonio culturale).

In definitiva, è stato previsto, in via derogatoria, che attraverso un decreto ministeriale fossero organizzati anche uffici di direzione generale; tant'è che il DM 23 dicembre 2014 ha ridisciplinato l'organizzazione e il funzionamento dei musei statali (che siano direzioni generali o non generali), facendo per tal via evocare l'ennesima "fuga dal regolamento"<sup>5</sup>, pur attenuata, nel caso di specie, dal fatto che la pressoché

---

<sup>5</sup> - Sul fenomeno della c.d. fuga dal regolamento si segnalano, tra gli altri, CINTIOLI, *A proposito dei decreti ministeriali "non aventi natura regolamentare"*, in *Quad. cost.*, 4/2003, 820; DE SIERVO, *Il complesso universo degli atti normativi secondari del Governo*, in *Norme secondarie e direzione dell'amministrazione*, DE SIERVO (a cura di) Bologna, 1992, 23 ss.; ID., *Una necessaria riflessione, Il potere regolamentare nell'amministrazione centrale*, a cura di DE SIERVO, Bologna, 1992, 19; PUCCINI, *La forma dei regolamenti del Governo oltre i modelli dell'art. 17 della legge n. 400 del 1988*, ibidem, 25 ss.; COSSU, *Regolamenti governativi e ministeriali*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da CASSESE, Milano, 2006, 5028 ss.; SCIULLO, *Potere regolamentare, potere "pararegolamentare" e pubblica amministrazione: gli orientamenti del giudice amministrativo dopo la legge n. 400 del 1988*, in *Le Regioni*, 1993, 1277 ss.; BERTI, *Diffusione della normatività e nuovo disordine delle fonti*, in *Jus*, 2003, pag. 3 ss.; DELLA CANANEA, *Gli atti amministrativi generali*,

totalità della disciplina delle direzioni generali è già contenuta nella legge o nel regolamento, sì che residuano pochi spazi di discrezionalità normativa al DM. Ulteriori perplessità sono state sollevate anche avuto riguardo alla “discrasia” fra fonte primaria e secondarie, laddove l’art. 14 del d.l. n.83/14 ha previsto soprintendenze dotate di autonomia scientifica, finanziaria, contabile e organizzativa per la gestione dei luoghi eccezionali<sup>6</sup> e uffici di livello dirigenziale per i poli museali e gli istituti della cultura statali di rilevante interesse nazionale<sup>7</sup>: mentre per le prime affiancava al soprintendente anche un amministratore unico, per i secondi non aveva previsto alcunchè; il D.p.c.m. n. 171/14 ha invece introdotto anche un consiglio di amministrazione in affiancamento al soprintendente o al direttore e, in via correlativa, il D.M. 23 dicembre 2014 ha stabilito che tutti i musei dotati di autonomia speciale abbiano un consiglio di amministrazione, presieduto dal Direttore.

Nondimeno, la *ratio* ispiratrice di fondo dell’intervento organizzativo appare desumibile sin dall’*incipit* dell’intervento di presentazione della riforma laddove il Ministro, muovendo dal fatto che occorre “*porre rimedio ad alcuni problemi che da decenni segnano l’amministrazione dei beni culturali e del turismo in Italia (...) lungo sei linee di azione: 1) una piena integrazione tra cultura e turismo; 2) la semplificazione dell’amministrazione periferica; 3) l’ammodernamento della struttura centrale; 4) la valorizzazione dei musei italiani; 5) la valorizzazione delle arti contemporanee; 6) il rilancio delle politiche di innovazione e di formazione e valorizzazione del personale MIBACT*”, dichiara che, in materia museale, si è inteso rimediare ad «*un punto dolente dell’amministrazione dei beni culturali in Italia, (...) la sotto-valutazione 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>8</sup> In altri termini, la riforma, pur generata dalla contingenza dei tagli alla spesa pubblica, è parsa ispirata da un’esigenza strutturale: fare della valorizzazione una vocazione

---

Padova, 2000; CLEMENTE DI SAN LUCA, *L’atto amministrativo fonte del diritto obiettivo*, Napoli, 2003.

<sup>6</sup> - Cfr. art. 14 comma 2 d.l. n. 83/2014, come convertito dalla l.n. 106/14.

<sup>7</sup> - Cfr. art. 14 comma 2bis d.l. n.83/14.

<sup>8</sup> - Cfr. Franceschini, *Verso un nuovo MIBACT: riorganizzazione del Ministero: è rivoluzione dei beni culturali*, 18 luglio 2014, in [www.beniculturali.it](http://www.beniculturali.it).

strategica di un rinnovato sistema dei musei, “con il doppio effetto di dare (possibili) gambe alla funzione di valorizzazione... e di aprire i musei all'esterno”<sup>9</sup>.

Se questa è la condivisibile finalità genetica, il risultato non pare all'altezza delle aspettative.

Invero, l'intervento di riorganizzazione sui musei statali ha avuto due linee direttrici: la prima volta ad attribuire un nuovo *status* giuridico autonomo alla struttura museale e la seconda volta a “fare sistema” tra le numerose realtà museali presenti sul territorio. Quanto al primo profilo, la riforma ha previsto quattro forme organizzative: il museo-ufficio; il polo museale regionale; il museo-ufficio dirigenziale dotato di autonomia speciale; il museo-fondazione<sup>10</sup>.

Le due forme del museo-ufficio e del polo museale regionale sono state concepite in modo simbiotico, come due facce della stessa medaglia, in quanto i musei - ad eccezione di alcune realtà museali di maggior rilevanza cui è stato “riservato” un diverso trattamento, come si evidenzierà *infra* - non sono altro che uffici dei neo istituiti poli museali regionali, i quali costituiscono le nuove articolazioni dirigenziali periferiche del MIBACT, destinate a gestire e valorizzare i musei che territorialmente afferiscono al polo, favorendo al contempo la creazione di sistemi misti - ove possano convivere in modo sinergico musei statali, di enti o di privati - e, per tal via, si pervenga ad un vero e proprio sistema museale nazionale aperto a tutti i musei pubblici o privati.

---

<sup>9</sup> - Così CAMMELLI, *Problemi, soluzioni, riforme*, cit.

<sup>10</sup> - Sulla formula organizzativa del museo-fondazione, cui il Dpcm n.171/14 accenna soltanto, trattasi della Fondazione museale, strumento che dovrebbe essere inteso in modo virtuoso quale mezzo in grado di coniugare pubblico e privato, già sperimentata in passato (si pensi ai casi del Museo egizio di Torino o del MAXXI a Roma), non priva di difficoltà in sede applicativa. Non esiste, infatti, un modello unico adatto per tutti i musei. Significativo, del resto, è che l'Istat distingua solo tra musei pubblici e musei privati e tra 3 forme di gestione (diretta, consortile o in concessione). Non va allora ripetuto l'errore già commesso con le fondazioni lirico-sinfoniche, quando si è ritenuto che una sola scatola potesse contenere realtà tra loro tanto diverse. Il modello della fondazione non è positivo o negativo in sé: si tratta di uno strumento organizzativo e, in quanto tale, neutro, che potrà essere adottato solo ove ricorrano determinate condizioni. Altrimenti si avrebbero altri casi di lenta e difficile attuazione, come è stato appunto per il Museo egizio per il MAXXI. Senza tralasciare le problematiche legate al regime giuridico del personale: basti citare il caso del Museo egizio, che ha visto ridursi di oltre l'80 per cento il numero di dipendenti dopo la trasformazione in Fondazione.

Ora, dal disegno riformatore sembra desumersi, prima facie, un espresso riconoscimento di una maggiore autonomia al singolo museo, laddove si mutua dall'ICOM la definizione di museo istituto<sup>11</sup>, prevedendosi per ciascuna struttura museale un proprio statuto, un proprio Direttore ed un proprio bilancio, nonché un proprio disegno organizzativo distinto per aree funzionali (cura e gestione delle collezioni, studio e ricerca, *marketing*, *fundraising*, servizi e rapporti con il pubblico; amministrazione, finanze, gestione delle risorse umane e delle relazioni pubbliche; strutture, allestimenti e sicurezza); ciò in linea, peraltro, con quanto prescritto da tempo dal D.M. 10 maggio 2001, recante "*Atto di indirizzo sui criteri tecnico-scientifici e sugli standard di funzionamento e sviluppo dei musei*", nonché con gli standard elaborati in sede internazionale ancora dall'ICOM.

Senonchè, la portata effettiva di tale nuovo *status* autonomo sembra ridimensionarsi in modo rilevante ove si considerino, in concreto, ambito e limiti della dichiarata autonomia statutaria, organizzativa e contabile-finanziaria, da valutare nella dinamica del rapporto singolo museo-polo regionale, concepito in guisa tale da perpetuare - in sostanziale continuità con la tradizione organizzativa del rapporto museo-ufficio Sovrintendenza - la condizione di mera articolazione interna di un ufficio dirigenziale

---

<sup>11</sup> - In effetti, la definizione di museo dell'*International Council of Museums* (ICOM) è stata integralmente ripresa dall'art. 1 del DM 23 dicembre 2014, con l'aggiunta finale delle parole "promuovendone la conoscenza presso il pubblico e la comunità scientifica". Sul punto cfr. *amplius* JALLA, *La riforma dei musei italiani*, cit, secondo cui è una scelta importante da più punti di vista: completa, in primo luogo, un faticoso percorso verso il definitivo riconoscimento al museo statale italiano dello *status* di istituto, recepito dalla normativa solo pochi anni fa dall'art. 101 del Codice dei beni culturali, per cui il museo è diventato, al pari dell'archivio e della biblioteca, un «istituto della cultura», anche se con una definizione, non molto diversa da quella presente nel Testo unico del 1999, secondo cui il museo è "una struttura permanente che acquisisce, conserva, ordina ed espone beni culturali per finalità di educazione e di studio". Le critiche a questa formulazione, che escludeva il 'diletto' dalle finalità e la 'ricerca' dalle funzioni del museo, non trovarono ascolto da parte del Ministero, se non nel 2008 con l'inserimento della parola "cataloga" dopo "acquisisce". Sancisce in secondo luogo l'allineamento formale del nostro Paese a una concezione del museo diffusa a livello internazionale, fondata sulla definizione proposta dall'ICOM. Contenuta in un atto governativo, costituisce anche la premessa affinché essa sia progressivamente fatta propria dall'insieme delle pubbliche amministrazioni. Il riferimento alla definizione dell'ICOM costituisce, infine, la base per dotare i musei di quei requisiti minimi individuati al punto 1 del *Codice etico per i musei* in: uno *status* giuridico, in strutture, risorse finanziarie e personale. Gli stessi che costituiscono quattro dei cinque ambiti "di dotazione" del museo previsti dall'«Atto di indirizzo sui criteri tecnico-scientifici e sugli standard di funzionamento e sviluppo dei musei» del 2001, la cui struttura era ispirata agli standard dell'ICOM.

periferico, id est della Sovrintendenza ante riforma e del neo-istituito polo museale regionale post riforma. In altri termini, la maggior parte dei musei statali per così dire “minori” pare destinata a mantenere una condizione di sostanziale in-autonomia, mitigata soltanto dall’apparenza di uno status giuridico autonomo. Ne sembra costituire riprova, in primo luogo, la discrasia emergente tra la dichiarata autonomia statutaria - pur apprezzabile nel tentativo di dare un identikit al singolo museo - ed il fatto che le regole fondative non vengono approvate autonomamente da ciascun museo, bensì in via esogena: al Direttore del museo spetta infatti solo un potere di proposta dello statuto, mentre sarà il Direttore generale dei musei - in sede ministeriale centrale - ad approvare la bozza trasmessagli dal Direttore del polo regionale; per non dire poi che pochi sono, in ogni caso, i concreti margini di autonomia statutaria, atteso il livello di dettaglio della novellata normativa governativa in materia di organizzazione e funzionamento dei singoli musei.

Ne costituisce ulteriore riprova, in secondo luogo, quanto previsto dalla riforma Franceschini in relazione alla figura del Direttore di museo, *de facto* ridotto al ruolo di una sorta di *assistant manager* del Direttore del Polo regionale. Infatti, non solo viene da quest’ultimo nominato sulla base di procedura selettiva, ma deve limitarsi a collaborare con il Direttore del polo, sul quale, invece, viene accentrato ogni sostanziale potere organizzativo-funzionale-gestionale e di valorizzazione: spetta infatti al Direttore del polo curare il progetto culturale di ciascun museo all’interno del sistema museale regionale, elaborare ed approvare i progetti relativi alle attività ed ai servizi di valorizzazione, in modo da garantire omogeneità e specificità di ogni museo, favorendone la funzione di luoghi vitali, inclusivi, capaci di promuovere lo sviluppo della cultura<sup>12</sup>, vagliare le esigenze gestionali di ogni singolo museo, ivi inclusi i servizi da affidare in concessione e, dunque, le procedure di evidenza pubblica connesse, predeterminandone sinanco modalità operative ( importo dei biglietti di ingresso, orari di apertura), nonché autorizzare il prestito di beni, e, infine, provvedere al *marketing* ed al *fundraising*. In altri termini, malgrado il Direttore del singolo museo sia definito custode e interprete dell’identità e della missione del museo stesso, nel rispetto degli indirizzi del Ministero, non si comprende, *rebus sic stantibus*,

---

<sup>12</sup> - Cfr. art. 34 D.p.c.m. 171/2014.

come possa essere ritenuto responsabile della gestione del museo, nonché dell'attuazione e dello sviluppo del suo progetto culturale e scientifico<sup>13</sup>. Il che ha, peraltro, inevitabili ricadute sul perimetro organizzativo del singolo museo, in quanto spettando, appunto, alla Direzione del Polo regionale il compito di assicurare l'amministrazione dei musei ad esso assegnati<sup>14</sup>, sarà il Polo, non il singolo museo, ad avere, in concreto, un'articolazione organizzativa per aree funzionali. Come dire, in definitiva, che in forza di siffatto accentramento, il Polo museale regionale ed il suo Direttore divengono, nel disegno riformatore, il vero cuore decisionale dei musei minori, destinati a permanere mere articolazioni prive di alcun grado di effettiva autonomia organizzativa.

In terzo luogo, se così è, neppure la previsione di un proprio bilancio per ogni museo pare destinata a scalfire la primazia organizzativo-gestionale del Polo regionale, atteso che il bilancio previsto non è tale in senso stretto, avendo l'esclusiva natura di "*documento di programmazione e di rendicontazione delle risorse e del loro utilizzo*"<sup>15</sup>; tant'è che non deve essere neanche approvato, ma soltanto elaborato e trasmesso dal Direttore del museo al Direttore del Polo, che ne verifica la correttezza, secondo la nota dinamica controllante-controllato, ovvero Direttore-diretto.

In definitiva, l'unica vera innovazione del nuovo assetto museo-Polo museale regionale in discontinuità con il passato sembra essere costituita, essenzialmente, dalla sostituzione della struttura ministeriale periferica deputata a svolgere la funzione di direzione-controllo del singolo museo, *id est* il "nuovo" Polo museale regionale in luogo della *ancien* Sovrintendenza; il che appare oltremodo riduttivo rispetto al dichiarato intento riformatore di rimediare alla cronica sottovalutazione dell'istituzione museale, atteso che, per tal via, si rischia, invece, di mantenere la maggior parte dei musei statali, i c.d. musei minori, in una perdurante e soprattutto deprimente condizione di effettiva in-autonomia.

---

<sup>13</sup> - Cfr. art. 4, comma 2, DM 23.12.2014.

<sup>14</sup> - Cfr. art. 4, comma 1, DM 23.12.2014.

<sup>15</sup> - Cfr. art. 3, comma 2, del DM 23.12.14.



## 2. La discontinuità innovativa dell'istituzione dei c.d. supermusei, ovvero un museo-azienda ?

La riforma Franceschini segna, invece, una più significativa discontinuità con il passato in relazione all'introduzione della formula organizzativa dei musei dotati di autonomia speciale, i c.d. supermusei.

In effetti, trattasi di strutture museali alle quali il riformatore, pur non avendo avuto il coraggio di attribuire una vera e propria personalità giuridica, ha riconosciuto un maggior grado di autonomia dall'ente ministeriale, sia statutaria, sia organizzativa, sia finanziaria. Il che appare desumibile dalla disamina della novella, laddove, in primo luogo, riconosce ai supermusei una più ampia potestà statutaria, organizzativa e contabile-finanziaria, avendo un proprio bilancio ed un rendiconto. Quanto all'autonomia statutaria, la riforma accomuna solo in apparenza i super musei ai musei minori, in quanto gli statuti dei primi sono adottati in seno al consiglio di amministrazione del supermuseo e approvato con DM dal Ministro, su proposta del Direttore generale Musei<sup>16</sup>; dunque, le scelte statutarie vengono sostanzialmente e formalmente assunte dagli organi deliberativi del museo e solo vagliate *ex post* in sede approvativa, ove il Ministro ha la possibilità di dare il suo imprimatur finale o denegarlo, ma in relazione a scelte già autonomamente assunte dagli organi deliberanti del museo; per di più, l'ampiezza dello strumento statutario appare più rilevante, in quanto tutto ciò che non è rimesso ad altre fonti sovraordinate può essere oggetto di una potestà statutaria residuale: come dire, in altri termini, lo statuto può disporre una regolazione autonoma con cui garantire le peculiari modalità di svolgimento della *mission* dell'istituzione museale speciale, desumibili dal citato DM 10 maggio 2001, dall'art. 4 del DM 23.12.14 nonché dal Codice etico dei musei dell'INCOM ivi espressamente richiamato. Di qui la rilevanza per i musei ad autonomia speciale del contenuto identitario dello statuto anche avuto riguardo alle eventuali peculiarità degli assetti e delle dinamiche gestionali della struttura.

Ma v'è di più: sotto il profilo dell'autonomia organizzativa, la riforma ha dotato i supermusei di propri organi – configurando un assetto del tutto analogo a quello di un soggetto con personalità giuridica -, cui spetta il compito di garantire lo svolgimento

---

<sup>16</sup> - Cfr. art. 2 DM 23.12.14.

della missione del museo, verificare l'economicità, l'efficienza e l'efficacia dell'attività del museo, nonché la qualità scientifica dell'offerta culturale e delle pratiche di conservazione, la fruizione e la valorizzazione dei beni custoditi dal museo<sup>17</sup>. Il museo speciale assume così i tratti di organo ministeriale complesso, in quanto l'attività viene svolta in modo articolato da un Direttore, da un Consiglio di amministrazione, da un Comitato scientifico e da un Collegio dei revisori dei conti. Il Direttore, nominato sulla base di specifica selezione pubblica anche a livello internazionale – peraltro, i bandi internazionali 2015 hanno già ingenerato un contenzioso ancora pendente dinanzi alla magistratura amministrativa -<sup>18</sup>, ha poteri e responsabilità gestionali analoghe a quelle del proprio omologo nell'ambito di un ente con personalità giuridica. È titolare di un ufficio-organo di livello dirigenziale, con durata a tempo determinato e si relaziona direttamente con il Ministro. L'organo monocratico è tuttavia affiancato da un organo collegiale, il consiglio di amministrazione, composto dal Direttore, che lo presiede, e da

---

<sup>17</sup> - Cfr. art. 9 DM 23.12.2014.

<sup>18</sup> - Ad esito della prima selezione pubblica per 20 Direttori dei nuovi supermusei indetta con bandi internazionali, nell'agosto 2015 sono stati nominati i primi 20 nuovi Direttori dei c.d. supermusei, alcuni dei quali scelti tra esperti stranieri. La decisione ministeriale è stata oggetto di contenzioso, ancora pendente in Consiglio di Stato; in particolare, il Tar Lazio, sez. II, con due sentenze del 24 maggio 2017, ha accolto i ricorsi presentati da due partecipanti al concorso, che aveva coinvolto 1.400 concorrenti di tutto il mondo, annullando le nomine ministeriali; ciò sul presupposto che il provvedimento sarebbe viziato sotto tre profili: in primo luogo, sarebbe poco chiara l'assegnazione dei 20 punti dati durante la prova orale dei candidati. Il Tar sostiene infatti che "lo scarto minimo dei punteggi tra i candidati meritava una più puntuale e più incisiva manifestazione espressa di giudizio da parte della commissione nella valutazione dei colloqui e nell'attribuzione dei relativi punteggi, piuttosto che motivazioni criptiche ed involute". Inoltre, secondo quanto denunciato da chi ha fatto ricorso, i colloqui successivi alle prove scritte sono stati svolti a porte chiuse o addirittura via Skype, mentre, evidenzia il Tar, "occorre che durante le prove orali sia assicurato il libero ingresso al locale, ove esse si tengono, a chiunque voglia assistervi e, quindi, non soltanto a terzi estranei, ma anche e soprattutto ai candidati, sia che abbiano già sostenuto il colloquio, sia che non vi siano stati ancora sottoposti, atteso che ciascun candidato è titolare di un interesse qualificato a presenziare alle prove degli altri candidati, al fine di verificare di persona il corretto operare della commissione". Infine, la partecipazione al concorso di candidati stranieri viene contestata perché contraddice l'articolo 38 del d. lgs. 165 del 2001, secondo cui "cittadini degli Stati membri dell'Unione europea possono accedere ai posti di lavoro presso le amministrazioni pubbliche che non implicano esercizio diretto o indiretto di pubblici poteri, ovvero non attengono alla tutela dell'interesse nazionale". Tale norma escluderebbe ruoli dirigenziali pubblici per i non italiani. Sarebbe stata quindi necessaria da parte del MIBACT una deroga. Questa censura potrebbe ricadere anche sugli altri direttori stranieri. Nel frattempo, su appello del MIBACT, il Consiglio di Stato ha sospeso l'efficacia delle due sentenze gravate del Tar Lazio, reimmettendo temporaneamente in carica i 20 Direttori nominati, e la decisione nel merito, rinviata al 26 ottobre 2017, è attesa proprio in questi giorni.

quattro membri, scelti tra esperti di chiara fama del settore nominati con decreto del Ministro per la durata di cinque anni e rinnovabili una sola volta. Qualche perplessità ha destato la scelta di affidare la Presidenza del c.d.a. al Direttore, in ragione del fatto che rischiano di confondersi in un tutto indistinto ruoli e responsabilità dell'organo monocratico e di quello collegiale, avendo quest'ultimo la naturale prerogativa di individuare obiettivi e programmi e verificarne il raggiungimento, in sede attuativo-gestionale, da parte del Direttore, che ne risponde al cda in termini di *accountability*. Peraltro, occorre conciliare la presenza dell'organo collegiale con i poteri d'indirizzo politico-amministrativo del Ministro, le cui direttive devono essere doverosamente attuate dal Direttore<sup>19</sup>; ciò tanto più ove si consideri che il museo "speciale" è, in ogni caso, sottoposto alla vigilanza della Direzione generale Musei, che ne approva i bilanci e i conti consuntivi<sup>20</sup>. Come dire, in definitiva, che il sistema di pesi e contrappesi, interni ed esterni, concepito dal riformatore si giustificerebbe in ragione del necessario bilanciamento sia dell'autonomia 'speciale' dei supermusei, sia della correlativa centralità della figura del Direttore, volto anche a prevenire derive di gestioni autoreferenziali<sup>21</sup>.

Parimenti innovativa appare la previsione di un comitato scientifico, anch'esso presieduto dal Direttore, composto da quattro membri nominati con DM per cinque anni e rinnovabili una sola volta; l'organo scientifico ha funzioni eminentemente di *advising* tecnico-consultive del Direttore, ma è pure chiamato a verificare ed approvare, d'intesa con il consiglio di amministrazione, le politiche di prestito e di pianificazione delle mostre, ed a valutare e approvare i progetti editoriali del museo<sup>22</sup>.

Il disegno organizzativo del supermuseo concepito dalla novella si completa, poi, con un'articolazione, obbligatoria, in aree funzionali: cura e gestione delle collezioni, studio, didattica e ricerca; *marketing, fundraising*, servizi e rapporti con il pubblico, pubbliche relazioni; amministrazione, finanze e gestione delle risorse umane; di strutture, allestimenti e sicurezza.

---

<sup>19</sup> - Cfr. art. 11 DM 23.12.2014.

<sup>20</sup> - Cfr. art. 14 DM 23.12.2014.

<sup>21</sup> - Così FORTE, *La riforma organizzativa del MIBACT. I nuovi musei statali: un primo passo nella giusta direzione*, in *Aedon*, 2015.

<sup>22</sup> - Cfr. art. 12 DM 23.12.2014.

Tuttavia, l'autonomia organizzativa incontra un limite: il personale<sup>23</sup>. In effetti, una delle criticità subito evidenti all'indomani della riforma Franceschini deriva dal fatto che le risorse umane non sono ricomprese nell'autonomia organizzativa del museo speciale, il quale dovrà continuare ad attingere all'organico ministeriale, che, quantomeno allo stato, non sembra del tutto in grado di esprimere tutte quelle professionalità, soprattutto di vocazione economico-finanziaria, connesse all'esercizio di nuove attività strategiche per lo sviluppo del museo, quali, ad es., *marketing* e *fundraising*.<sup>24</sup>

Quanto, poi, all'autonomia finanziaria e contabile riconosciuta ai supermusei, la riforma li ha dotati non solo di un proprio bilancio, approvato dalla Direzione generale musei e di un rendiconto, soggetti a revisione interna affidata ad un collegio dei revisori dei conti, ma hanno propri flussi di cassa, dunque un proprio circuito economico e finanziario. Il che consente ai soli musei speciali di generare entrate proprie sia dalla vendita di beni e servizi, sia da sponsorizzazioni, liberalità, attività di *fundraising*, sì da poterle utilizzare per sviluppare autonomi programmi, anche in termini di investimenti, di valorizzazione della propria istituzione museale.

Perplessità, in tal senso, derivano dal fatto che siffatta autonomia finanziaria dei supermusei, essendo prerogativa di questi e non di tutti gli altri musei, rischia di "riservare" soltanto a loro le *chances* di ottimizzazione delle potenzialità di valorizzazione economica del patrimonio culturale, creando un *gap* pressoché

---

<sup>23</sup> - In tal senso si esprime CASINI, *Il nuovo statuto giuridico dei musei italiani*, cit.

<sup>24</sup> - Così FORTE, *op. cit.*, secondo cui delicata appare la questione risorse umane soprattutto in ordine al *marketing*, al *fundraising*, nonché ai servizi e rapporti con il pubblico, alle pubbliche relazioni, alla didattica ed alla ricerca; qui risiede, in fin dei conti, il cuore dell'uso attivo del patrimonio museale, quel rilievo enzimatico che esso possiede e che consente i valori connessi alla fruizione e la relazione con i mondi economici e produttivi. E può perciò essere rilevante che ogni museo statale sia stazione appaltante, e che al direttore sia esplicitamente incaricato di disporre, previa istruttoria delle soprintendenze di settore per gli aspetti di tutela, e sulla base delle linee guida elaborate dal direttore generale Musei, l'affidamento diretto o in concessione delle attività e dei servizi pubblici di valorizzazione del museo, ai sensi dell'articolo 115 del Codice. Resterà da verificare se spetti al direttore stesso, o forse invece al consiglio di amministrazione, il compito che sta a monte di tale operazione, ovvero la scelta se gestire queste attività in house o esternalizzandole, scelta che a termini dell'art. 115, comma 4, del Codice, "è attuata mediante valutazione comparativa in termini di sostenibilità economico-finanziaria e di efficacia, sulla base di obiettivi previamente definiti".

irreversibile ed irrecuperabile tra i supermusei ed i musei minori<sup>25</sup>. Tale pericolo, in effetti, sembra sussistere, anche se appare mitigato da una misura di carattere perequativo introdotta nella riforma, essendosi creato un apposito Fondo di riequilibrio finanziario tra gli istituti e i luoghi della cultura statali.

In ogni caso, nella prima fase dell'attuazione della riforma Franceschini sono stati individuati 20 musei dotati di autonomia speciale, ma non si tratta di un *numerus clausus*, avendo il regolamento previsto meccanismi di flessibilità per consentire il riconoscimento di tale peculiare status ad altri musei. Tant'è che, nella seconda fase attuativa della riforma, con l'art. 6 del D.M. 23 gennaio 2016 è stato esteso lo *status* speciale a 10 nuovi musei di rilevante interesse nazionale e parchi archeologici statali [3], per migliorare le condizioni di valorizzazione e fruizione ed assicurare una maggiore competitività sul piano internazionale.

Tale intervento ministeriale si connota per l'attenzione riservata alla valorizzazione del patrimonio archeologico, in quanto sono stati istituiti quattro parchi archeologici ed un'area archeologica di rilevante interesse nazionale; per di più al Direttore del parco archeologico dell'Appia antica spetta il coordinamento del progetto di riscoperta e valorizzazione dell'intera strada consolare fino a Brindisi, che prevede anche la realizzazione di strutture di supporto. Come avvenuto per la Galleria Nazionale delle Marche e la Galleria Nazionale dell'Umbria, riconosciute quali musei di rilevante interesse nazionale e dotate di autonomia speciale successivamente al D.p.c.m.

---

<sup>25</sup> - Cfr. FORTE, *op. cit.*, secondo cui "qui si vede molto bene anche quale sia la differenza tra un soggetto dotato di propria personalità giuridica e un organo pur dotato di speciale autonomia. Basterà confrontare al riguardo le situazioni del MAXXI (museo nazionale del contemporaneo gestito da una fondazione di diritto privato costituita in base all'art. 25 della l.n. 69/2009), emanazione diretta del ministero (che provvede alla nomina degli organi di indirizzo ed alla vigilanza), e la soprintendenza alla Galleria nazionale d'arte moderna e contemporanea di Roma (già prima della riforma dotata di autonomia speciale), che - grazie anche alla grande qualità delle persone che, dalla fine degli anni '30 del '900 ad oggi, si sono avvicendati nella struttura - ha costituito, prima del MAXXI, il principale "motore" istituzionale statale per l'arte contemporanea: mentre la prima riesce a raccogliere quasi la metà del suo fabbisogno economico annuo di gestione con ricavi propri (anche grazie a sponsorizzazioni e liberalità che confluiscono direttamente nel suo bilancio) e le utilizza interamente, la Gnam ha dovuto registrare, nel 2012, il ritorno alla propria disponibilità solo del 42,8% degli incassi effettivamente registrati al proprio botteghino. Naturalmente ciò è dovuto alla notevole differenza di standing economico tra i musei statali, solo pochi dei quali generano ricavi capaci di coprire tutti i propri costi, e la maggior parte invece ha irrimediabilmente bisogno di più o meno consistenti sostegni.

n.171/2014, agli istituti della cultura statali previsti dal DM 23.01.16 potrà essere attribuita l'autonomia speciale con uno o più decreti di natura non regolamentare, ai sensi dell'art. 30, comma 4, D.p.c.m. n. 171/2014, e dell'art. 14, comma 2, d.l. n. 83/2014. Con successivi decreti saranno, inoltre, individuati gli istituti, gli immobili e i complessi da assegnare agli istituti e musei di nuova istituzione, nonché definiti i confini dei neo istituiti parchi archeologici e delle soprintendenze speciali per Pompei e per il Colosseo e l'area archeologica centrale di Roma.

Il DM 23.1.2016 si segnala altresì per aver ridefinito l'equilibrio dei rapporti funzionali tra Sovrintendenze e Direzioni dei poli museali regionali e supermusei e tra Direzione generale dei musei, rendendo meno invasivo l'intervento della Sovrintendenza nei confronti dei Direttori dei poli regionali e dei supermusei in materia di tutela dei beni loro assegnati; ciò al fine di superare una serie di impasse gestionali insorte a seguito dell'applicazione della novella.

Tale seconda fase di ulteriore implementazione del nuovo assetto, pur non modificandosi in modo sostanziale l'impianto di fondo, pare disvelare l'intento di rafforzare il processo di autonomizzazione del sistema museale, incrementando, da un lato, la presenza dei supermusei e, dall'altro lato, svincolando sempre più le attività di valorizzazione dei musei minori dalle Sovrintendenze, rimaste a presidio della sola tutela. Il che, nella prospettiva della creazione di un sistema museale nazionale, sembra destinato, per un verso, a consolidare il ruolo sempre più rilevante della struttura museale ad autonomia speciale - unica tra le forme organizzative prefigurate dalla riforma Franceschini a rappresentare un vero segnale di discontinuità del tradizionale assetto burocratico di settore - con il rischio di una ulteriore marginalizzazione dei musei minori; per l'altro verso, a determinare un nuovo equilibrio funzionale tra tutela e valorizzazione del patrimonio culturale, a favore della seconda sulla prima<sup>26</sup>.

### ***3. Il modello dei supermusei-azienda quali "empowering institution" di valorizzazione economica dei beni culturali.***

All'esito dei richiamati decreti attuativi, cominciano a delinearsi i contorni del nuovo sistema museale nazionale *in fieri*, in cui i poli regionali ed i supermusei sono i

---

<sup>26</sup> - Cfr. CARMOSINO, *op. cit.*

protagonisti di un assetto orientato alla valorizzazione, anche economica, del patrimonio culturale. Il che suscita una serie di perplessità, sussumibili nel rilievo che la riforma Franceschini sarebbe ispirata, essenzialmente, dall'intento di "far cassa", puntando sull'aumento dei visitatori e sulla ricerca di sponsorizzazioni al fine di incrementare le entrate, sfruttando così il patrimonio culturale esclusivamente per finalità economiche.

Per la verità, di là dal fatto che i dati diffusi dal MIBACT confermano che l'intervento riformatore sta producendo "buoni frutti" per l'incremento sia dei visitatori, sia delle entrate dei musei (*rectius*) dei supermusei statali<sup>27</sup>, le perplessità testè evidenziate sembrano muovere da un approccio di fondo travisato della funzione di valorizzazione, secondo cui la finalità costituzionale di cui all'art. 9 Cost. di promozione dello sviluppo della cultura negherebbe *ex se* alcun rilievo economico e produttivo al patrimonio culturale. Ora, se per lungo tempo è apparsa prevalente l'idea per così dire "purista", secondo cui l'unica lettura ammissibile dell'art. 9 Cost. dovesse essere quella di una tutela conservativa del patrimonio culturale in funzione della più ampia fruizione pubblica possibile dei valori culturali, senza l'"inquinamento" di qualsivoglia utilizzazione economica<sup>28</sup>, progressivamente si è andato affermando, in una prospettiva antitetica, un approccio per così dire "aziendalistico", secondo il quale la primazia assegnata dal Costituente nell'art. 9 alla tutela del patrimonio culturale (comma 1) è tale in quanto funzionale al fine di promuovere la cultura (comma 2); con la conseguenza che una politica di valorizzazione anche delle potenzialità economiche di siffatto patrimonio non solo non potrebbe ritenersi incompatibile con la richiamata *ratio* teleologica della previsione costituzionale, ma addirittura ne agevolerebbe il suo concretarsi, ponendosi in un rapporto di mezzo a fine.<sup>29</sup> Peraltro, l'approccio aziendalistico avrebbe il pregio di salvaguardare siffatta *ratio* ispiratrice del disegno

---

<sup>27</sup> - Secondo i dati diffusi a maggio 2017 dal MIBACT il periodo successivo alla riforma ha visto incrementare il numero di visitatori, sia quelli a pagamento che quelli gratuiti, e gli incassi dei principali musei e parchi archeologici statali. Dal 2013 al 2016 è di oltre 7 milioni la crescita del numero dei visitatori – che sono passati da 38,5 milioni a 45,5 milioni (+18%) – mentre gli incassi sono aumentati di quasi 50 milioni di euro – dai 126 milioni di € del 2013 ai 174 milioni di € del 2016 (+38%). Tutti i numeri della riforma Franceschini sono consultabili sul sito web [www.statistica.beniculturali.it](http://www.statistica.beniculturali.it).

<sup>28</sup> - Sulle cause e inattualità della concezione purista cfr. *amplius* TARASCO, *La redditività del patrimonio culturale. Efficienza aziendale e promozione culturale*, Torino, 2006, 21 ss.

<sup>29</sup> - Così TARASCO, *Il patrimonio culturale, op. cit.*, 142.

costituzionale, essendo un neutrale fattore-guida delle scelte organizzative volte ad ottimizzare il rapporto tra obiettivo e risultato (efficacia), tra risorse disponibili e quelle impiegate (economicità) e, infine, tra risorse utilizzate e risultati conseguiti (efficienza)<sup>30</sup>. Del resto, la compatibilità tra una logica aziendale e valori culturali appare ben desumibile da una lettura sistematica dell'art. 9 Cost. in correlazione con l'art. 97 Cost. In effetti, nel silenzio dell'art.9 Cost. sul *modus* attraverso il quale il legislatore ordinario deve perseguire il fine indicato dal Costituente della promozione della cultura, non potrebbe escludersi in via aprioristica un approccio "privatistico-aziendale", informato a criteri di economicità, efficacia ed efficienza del patrimonio culturale, quale mezzo per la sua miglior fruizione pubblica e valorizzazione, in quanto, per tal via, si perseguirebbe, anche nel settore culturale, il valore costituzionale del "buon andamento", di cui all'art. 97 , comma 2 Cost., unitamente al necessario equilibrio del bilancio pubblico (art 97 comma 1).

In tal senso, il riassetto istituzionale dei musei statali della riforma Franceschini è volto a valorizzarne, *in primis*, la *mission* culturale, senza tuttavia trascurare il fatto che i musei possono avere anche un rilievo economico e produttivo significativo, destinato a favorire la valorizzazione del patrimonio culturale ivi custodito; di qui l'attenzione, per un verso, alle scelte gestionali affidate alle Direzioni dei supermusei e dei Direttori dei poli regionali per i musei minori, che dovranno informarsi ai parametri di efficacia, efficienza ed economicità, puntando al rispetto dell'equilibrio di bilancio, secondo un approccio sempre più orientato al modello di impresa museale; per altro verso, la scelta riformatrice di potenziare le *chances* di valorizzazione del patrimonio museale anche attraverso le attività di *marketing* e di *fundraising*, volte a favorire lo sviluppo di forme di *relationship* con il mercato in termini di forme di collaborazione integrata pubblico-privata, di sponsorizzazioni, di liberalità, ecc., in grado di assicurare anche maggiori entrate: le quali, a loro volta, consentiranno, secondo una dinamica virtuosa, non solo una gestione efficiente, efficace e rispettosa dell'economicità, ma anche e soprattutto di liberare risorse per realizzare programmi e nuovi investimenti per coltivare la *mission* istituzionale, *id est* la migliore promozione del patrimonio culturale custodito dai musei.

---

<sup>30</sup> - Idem.



Questo appare, in effetti, il modello di riferimento nella prospettiva di creare un sistema nazionale museale, in cui l'istituzione museale – singola, integrata nei sistemi regionali, ovvero di supermuseo - possa divenire una vera e propria *empowering institution* - di matrice anglosassone <sup>31</sup> - di valorizzazione del patrimonio culturale, inserita a pieno titolo nelle dinamiche anche di sviluppo economico, oltre che culturale, della comunità e del territorio di riferimento. Una sfida di medio-lungo termine nella prospettiva della creazione di un sistema museale nazionale, evocato in modo ambizioso dalla riforma Franceschini, con scelte organizzative anche diverse ed ulteriori rispetto a quelle assunte - quali, ad esempio, il conferimento della personalità giuridica distinta dall'ente ministeriale -, volte in ogni caso ad estendere, in via qualitativa ma anche quantitativa, al maggior numero possibile di musei quell'autonomia che ad oggi è stata riservata ai soli supermusei, che dovrebbe costituire, in tal senso, un volano tutto da implementare.

#### **4. La controversa questione della nomina dei Direttori dei supermusei: verso la destrutturazione pretoria dell'impianto riformatore ?**

Senonchè, non possono sottacersi dei segnali che paiono in qualche modo rappresentare dei freni, o comunque delle contropinte, all'auspicato mutamento strutturale prefigurato dalla riforma: uno su tutti, la controversa questione delle nomine dei Direttori dei supermusei.

In effetti, trattasi di una *querelle* giudiziaria, tutt'ora pendente, che rischia di creare un non marginale empasse, se non un vero e proprio ostacolo, all'attuazione del percorso riformatore; controversia che appare rivelatrice, a ben riflettere, dello scontro in atto tra l'anima innovatrice-aziendalistica e quella burocratico-conservatrice. L'*occasio belli* è scaturita dalla selezione pubblica attivata dal Ministero per la nomina dei Direttori dei supermusei, alla quale si sono candidati non solo dirigenti ministeriali e/o dei musei italiani, ma anche *managers* di istituzioni museali estere. Ad esito della suddetta

---

<sup>31</sup> - Sull'*empowering institution* in ambito museale cfr. *amplius* nella letteratura anglosassone E.P.ALEXANDER, M. ALEXANDER, *Museums in motions. An Introduction to the History and Functions of Museums*, II ed., Altamira, 2008; ANDERSON (ed.), *Reinventing the Museum. The Evolving Conversation on the Paradigm Shift*, II ed., Altamira, 2012; v. anche PEZZINI, *Semiotica dei nuovi musei*, Roma-Bari, 2011; ACIDINI LUCHINAT, *Il museo d'arte americano. Dietro le quinte di un mito*, Milano, 2000.

procedura, sono stati ritenuti idonei e dunque nominati Direttori dei supermusei, tra gli altri, alcuni candidati stranieri. Il che ha suscitato vivaci polemiche, sfociate in un contenzioso, nel quale alcuni tra i candidati non nominati – in relazione all’incarico di vertice per i supermusei del Palazzo Ducale di Mantova e della Galleria Estense di Modena, su hanno censurato, dinanzi al giudice amministrativo, una serie di presunte illegittimità nell’operato dell’Amministrazione ministeriale. All’esito del giudizio di primo grado, il TAR del Lazio, con la sentenza n. 6171 del 2016, aveva accolto alcune delle censure proposte ed annullato gli atti di nomina impugnati in quanto non sarebbe stata congruamente motivata l’assegnazione dei punteggi, i colloqui finali si sarebbero svolti ‘a porte chiuse’, in violazione del principio per il quale le prove orali di un concorso devono essere pubbliche e, infine, quanto alla nomina relativa al «*Palazzo Ducale di Mantova*», non si sarebbe potuto inserire nella terna il candidato poi nominato, perché non in possesso della cittadinanza italiana.

In sede di appello, il MIBACT aveva impugnato la suddetta sentenza sostenendo: a) l’insussistenza della giurisdizione del giudice amministrativo; b) l’erronea interpretazione della normativa concorsuale di riferimento, ragion per cui la commissione, contrariamente a quanto ritenuto dal TAR, avrebbe legittimamente attribuito i punteggi ai singoli partecipanti alla procedura selettiva; c) la violazione del «principio di corrispondenza fra chiesto e pronunciato» da parte del TAR laddove ha censurato che i colloqui finali si sarebbero svolti ‘a porte chiuse’; d) infine, quanto alla pretesa illegittimità della nomina relativa al «*Palazzo Ducale di Mantova*», conferita a candidato non in possesso della cittadinanza italiana, l’Amministrazione ha dedotto che tale assunto del Tar si porrebbe in contrasto con l’art. 45 del TUEF e gli artt. 11 e 117 Cost., nonché con il combinato disposto di cui agli artt. 2 d.P.R. n. 487/94, con l’art.1 d.P.C.M. n. 174/1994 e l’art. 38 D.lgs. n. 165/01.

Il Consiglio di Stato, con l’ordinanza 15 giugno 2017, n. 2471, aveva accolto l’istanza cautelare formulata del Ministero appellante, in base ad una valutazione comparativa degli interessi coinvolti, disponendo il mantenimento in servizio dei Direttori nominati.

Senonchè, da ultimo, con sentenza n.677/2018<sup>32</sup>, il giudice d'appello ha adottato una statuizione destinata a non sopire le richiamate polemiche, né tantomeno l'incertezza che sembra perdurare sull'esito della riforma Franceschini.

Infatti, da un lato, ha accolto l'impugnazione del Ministero, ma limitatamente alla nomina del Direttore della Galleria Estense, che non involgeva la questione più controversa attinente alla possibilità di nominare Direttore un soggetto straniero; dall'altro lato, invece, con riguardo a tale ultimo profilo, i Giudici di Palazzo Spada - discostandosi dalla statuizione di principio contenuta nella loro recentissima sentenza n. 3666/17<sup>33</sup>, con cui avevano deciso che i Direttori dei musei possono non avere cittadinanza italiana - ha ritenuto, stavolta, di dover rimettere la questione all'Adunanza Plenaria, in quanto assume di poter addivenire ad una conclusione diversa da quella cui è pervenuta appena qualche mese prima, laddove aveva statuito che l'attività posta in essere dal Direttore del supermuseo statale sarebbe

---

<sup>32</sup> - Cfr. Cons. Stato, VI, n. 677/2018, in [www.giustiziamministrativa.it](http://www.giustiziamministrativa.it).

<sup>33</sup> - Cfr. Cons. Stato, VI, n. 3666/17 in [www.giustiziamministrativa.it](http://www.giustiziamministrativa.it), nella quale si è pronunciato su un caso analogo a quello ora in esame, in cui era stata impugnata in primo grado - proponendo lo stesso motivo sulla necessità della cittadinanza italiana - la nomina del direttore di un altro istituto museale statale, disposta all'esito della procedura bandita il 7 gennaio 2015. Sulla base di una approfondita motivazione, tale sentenza ha ritenuto non conforme alla normativa europea - sull'accesso dei cittadini degli Stati membri al lavoro nella «*pubblica amministrazione*» - la disposizione regolamentare di cui all'art. 1, comma 1, lettera a), del d.P.C.M. n. 174 del 1994, nella parte in cui essa prevede che «*i posti dei livelli dirigenziali delle amministrazioni dello Stato*» siano riservati ai soli cittadini italiani. La sentenza n. 3666 del 2017, rilevando il primato del diritto europeo, ha disapplicato l'art. 2, comma 1, lettera a), del d.P.C.M. n. 174 del 1994, «*senza che sia necessario, per l'evidenza del contrasto, disporre il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia*» ed ha deciso la controversia al suo esame, nel senso di «*analizzare la natura dell'attività e dunque dei compiti attribuiti*» al direttore dell'istituto museale dello Stato, «*per valutare se gli stessi si inseriscano nell'ambito di funzioni pubbliche, che giustificano la previsione della cittadinanza italiana, ovvero di funzioni aventi carattere tecnico o di gestione economica*», per le quali la cittadinanza italiana non è richiesta. All'esito di tale approfondita indagine, la sentenza n. 3666 del 2017 ha ritenuto che l'attività posta in essere dal direttore del museo statale sarebbe «*prevalentemente rivolta alla gestione economica e tecnica*» dell'istituto, nonché «*essenzialmente finalizzata*» ad una migliore utilizzazione e valorizzazione di beni pubblici. In particolare, la sentenza ha escluso che si possano considerare come «*espressione di potere pubblico*» alcuni specifici compiti attribuiti al direttore dall'art. 35 del d.P.C.M. n. 171 del 2014, che, seguendo l'ordine dell'articolo stesso, sono quelli per cui «*programma, indirizza, coordina e monitora tutte le attività di gestione, valorizzazione, comunicazione e promozione del sistema museale nazionale nel territorio regionale*» (lettera a), «*autorizza il prestito dei beni culturali delle collezioni di propria competenza per mostre od esposizioni sul territorio nazionale o all'estero*» (lettera l), «*dispone ... l'affidamento diretto o in concessione delle attività e dei servizi pubblici di valorizzazione di beni culturali*» (lettera n), «*svolge le funzioni di stazione appaltante*» (lettera u).

«prevalentemente rivolta alla gestione economica e tecnica» dell'istituto, nonché «essenzialmente finalizzata» ad una migliore utilizzazione e valorizzazione di beni pubblici, escludendo, quindi, che si potessero considerare come «espressione di potere pubblico» alcuni specifici compiti attribuiti al direttore dall'art. 35 del d.P.C.M. n. 171 del 2014, e, per l'effetto, che occorrere lo *status civitatis* per ricoprire il suddetto incarico dirigenziale.

Ora, la stessa sezione VI, ritiene invece che, alla luce sia della giurisprudenza della Corte di Giustizia, sia dei principi costituzionali di cui agli art. 51 e 54 Cost., che a norma dell'art. 37 del d.lgs. n. 29/93 e delle disposizioni regolamentari del 1994 invocate dai candidati non nominati, lo *status civitatis* non sia necessario solo per l'accesso a posizioni di pubblico impiego non caratterizzate dall'esercizio di poteri pubblici o dallo svolgimento di cariche elettive; mentre, ove si tratti della prima nomina nella qualifica di dirigente di «vertice» dello Stato - come quella *sub iudice* -, non potrebbe che ravvisarsi la sussistenza dell'«esercizio diretto ... di pubblici poteri» e, in particolare, delle più alte «funzioni pubbliche» riferibili al potere esecutivo. Ragion per cui, non risulterebbe disapplicabile l'art. 2, comma 1, lettere a) e b), del d.P.C.M. n.174 del 1994, poiché queste disposizioni hanno previsto la necessità della cittadinanza italiana per «i posti dei livelli dirigenziali delle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, individuati ai sensi dell'art. 6 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n.29, nonché i posti dei corrispondenti livelli delle altre pubbliche amministrazioni» (lett. a); per «i posti con funzioni di vertice amministrativo delle strutture periferiche delle amministrazioni pubbliche dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, degli enti pubblici non economici, delle province e dei comuni nonché delle regioni e della Banca d'Italia» (lett. b); tali disposizioni si basano sul presupposto – effettivamente sussistente - che tali autorità sono poste al «vertice amministrativo» e sono titolari di consistenti poteri autoritativi, il cui esercizio è idoneo ad incidere unilateralmente sulle altrui sfere giuridiche, con l'applicazione di «regole esorbitanti dal diritto comune».

Né sembrerebbe rilevare, per il Supremo Collegio, la sopravvenienza dell'art. 22, comma 7 bis, del decreto legge 24 aprile 2017, n. 50, convertito nella l. 21 giugno 2017, n. 96, per il quale «L'articolo 14, comma 2-bis, del decreto-legge 31 maggio 2014, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2014, n. 106, si interpreta nel senso che alla procedura di selezione pubblica internazionale ivi prevista non si applicano i limiti di accesso di

cui all'articolo 38 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165». Ciò in quanto qualora si affermi che, alla data di entrata in vigore di tale decreto legge, era vigente (ed era conforme alla normativa della Unione Europea) la disciplina nazionale preclusiva per i non cittadini italiani della partecipazione alla procedura in questione, si porrebbe la seguente alternativa: o il sopra riportato art. 22, comma 7 *bis*, ha disposto solo per il futuro (e cioè per le nomine disposte successivamente alla sua entrata in vigore), per rimuovere incertezze interpretative, ed allora esso – anche per le relative questioni di legittimità costituzionale - non rileva nel presente giudizio; oppure esso, se avente effetti retroattivi, per il suo carattere di 'solo apparente' interpretazione autentica si porrebbe in contrasto con l'art. 117 della Costituzione e con gli articoli 6 e 13 della CEDU, che precludono l'entrata in vigore di leggi che incidano sui giudizi in corso e sull'esercizio della funzione giurisdizionale (articoli che in concreto risulterebbero violati, poiché il medesimo comma 7 *bis* avrebbe imposto una soluzione opposta a quella seguita dalla qui impugnata – e condivisibile - sentenza del TAR, in assenza di una equivoca disciplina nazionale e in assenza di oscillazioni giurisprudenziali da superare).

Senonché, con riferimento al caso di specie, se si afferma la necessità dello *status civitatis* per acquisire lo *status* di dirigente dello Stato, ove fosse applicabile il citato art. 22, comma 7 *bis* vi sarebbe il differimento della definizione della controversia, qualora si dovesse necessariamente sollevare una questione di costituzionalità, il cui esito, verisimilmente, sarebbe nel senso della constatazione del contrasto con l'art. 117 Cost. In tale prospettiva, per evitare tale differimento, si potrebbe effettuare la seguente distinzione. Qualora l'antinomia tra la disposizione legislativa nazionale e la previsione della Convenzione del 1950 non risulti «chiara ed evidente» (ed occorra effettuare un «bilanciamento» tra valori in conflitto), va comunque riaffermata la competenza esclusiva della Corte Costituzionale, per eventualmente rimuovere dall'ordinamento la medesima disposizione legislativa. Invece, qualora vi sia un «chiaro ed evidente» contrasto tra la norma nazionale e quella della Convenzione (come costantemente interpretata sia dalla Corte di Strasburgo che dalla Corte Costituzionale), si potrebbe affermare che il giudice della controversia possa non applicare la medesima disposizione nazionale, che non trovi fondamento in alcun valore meritevole di essere posto a confronto con quello rilevante per la Convenzione.

Pertanto, per il caso in cui si ravvisasse la compatibilità tra il diritto dell'Unione Europea e gli artt. 51 e 54 della Cost., nonché le indicate previsioni regolamentari di cui al d.P.C.M. n. 174 del 1994, risulterebbe «chiaro ed evidente» come l'art. 22, comma 7 bis, contrasterebbe non solo con gli stessi articoli 51 e 54 Cost., ma anche con la giurisprudenza della Corte Costituzionale e con quella della Corte di Strasburgo, sulla impossibilità che una legge retroattiva incida sui giudizi in corso, in assenza dei rigorosi limiti evidenziati da entrambe le Corti. Di qui la decisione di rimettere all'esame della Adunanza Plenaria anche la questione se possa essere – in ipotesi – immediatamente definito il giudizio, con la mancata applicazione dell'art. 22, comma 7 bis, senza la necessità che sia sollevata una questione di costituzionalità, per violazione degli artt. 3, 24, 51, 54 e 117 della Costituzione (con riferimento ai parametri interposti degli artt. 6 e 13 della Convenzione del 1950). Per il caso in cui non fosse disapplicabile il medesimo art. 22, comma 7 bis, dovrebbero essere conseguentemente sollevate le relative questioni di costituzionalità, per violazione degli artt. 3, 11, 24, 51, 54 e 117 della Costituzione (con riferimenti ai medesimi parametri interposti). Inoltre, in assenza di norme dell'Unione Europea che impongano di considerare irrilevante lo *status civitatis* per la nomina a dirigente statale, dovrebbero essere sollevate specifiche questioni di costituzionalità anche con riferimento agli artt. 51 e 54 della Costituzione, i quali fanno riferimento al requisito della cittadinanza per l'esercizio di «*funzioni pubbliche*», espressione riferibile a quelle tipiche dei dirigenti dello Stato, e all'art. 11 della Costituzione, che ha sancito la regola della reciprocità, perché vi sia una corrispondente limitazione della sovranità.

Ora, di là dalla complessità processuale della *quaestio iuris* prospettata dalla sezione remittente all'Adunanza plenaria, in relazione, invece, alla questione sostanziale non può non suscitare perplessità il fatto che lo stesso Giudice il quale, appena qualche mese prima, ha fissato, su un caso pressochè identico, il principio secondo il quale non occorre lo *status civitatis* per poter assumere l'incarico di Direttore di supermuseo, ora, invece, smentisca se stesso, sostenendo la possibilità di interpretare lo stesso *iure condito* in modo da potervi desumere, su un caso appunto del tutto analogo, il principio opposto.

In ogni caso, in disparte dalle naturali polemiche che tale decisione ha causato, nelle more della statuizione dell'Adunanza Plenaria, non può sottacersi come tale situazione

non favorisca certamente il nuovo corso del museo-azienda auspicato dall'impianto riformatore, che, anzi, appare in via di silenziosa destrutturazione in sede pretoria; determinandosi, per tal via, un perdurante limbo giuridico, nel quale l'immagine, anche internazionale, non solo dei nostri supermusei – uno dei fiori all'occhiello del nostro Paese -, ma del nostro stesso ordinamento appare pervasa, ancora un volta, da non poche ombre ...e molte incertezze.

*dirittifondamentali.it*