

Lorenzo Casini

**UNA «REVOLUTION IN
GOVERNMENT»? LA RIFORMA
AMMINISTRATIVA DEL
PATRIMONIO CULTURALE**

Estratto



Milano • Giuffrè Editore

UNA «REVOLUTION IN GOVERNMENT»?
LA RIFORMA AMMINISTRATIVA
DEL PATRIMONIO CULTURALE (*)

LORENZO CASINI

SOMMARIO: 1. La lentissima riforma dell'amministrazione per il patrimonio culturale. — 2. Gli obiettivi della riforma avviata nel 2014. — 2.1. In principio sono le funzioni... — 2.2. Dalle cose agli istituti: la creazione dei musei statali e il conseguente riordino delle soprintendenze. — 2.3. Razionalizzare la spesa per incrementare le risorse. — 3. Le «leve» della riforma. — 3.1. Il riallineamento tra assetto organizzativo e disciplina sostanziale. — 3.2. Il coordinamento tra normativa di settore e normativa generale. — 3.3. Le risorse. — 3.4. L'internazionalizzazione. — 4. Gli effetti della riforma sul diritto amministrativo. — 4.1. Le fonti dell'organizzazione. — 4.2. Le procedure di nomina dirigenziale. — 4.3. I modelli organizzativi. — 4.4. La contabilità pubblica e gli incentivi fiscali. — 4.5. Il rapporto tra pubblico e privato. — 5. Il futuro della riforma: il diritto del patrimonio culturale quale «bottega» del diritto amministrativo?

1. «Mentre è giusto e necessario, a livello di scambi informativi e di collaborazione scientifica e di programmazione di attività, un legame tra istituti museali e uffici di ricerca, di tutela e di amministrazione del patrimonio artistico dei relativi territori, è illogico e controproducente affidare le due mansioni agli stessi funzionari, studiosi, tecnici e amministratori. Ben diverse, teoricamente e praticamente, sono le funzioni di un museo da quelle di una "soprintendenza", anche se fra di esse esistono organici rapporti. L'autonomia amministrativa e di

(*) Questo scritto approfondisce e sviluppa la relazione tenuta al Convegno annuale dell'Unione nazionale degli avvocati amministrativisti (UNAA) su «I beni culturali tra diritto ed economia e tra centro e periferia» (Ravello 27-29 ottobre 2017); una prima versione del testo è stata pubblicata in *Aedon*, 2017, n. 3.

lavoro (culturale, conservativo, espositivo, didattico, formativo) dei musei è condizione preliminare di ogni ulteriore riforma» (1).

Questo brano dello storico dell'arte Franco Russoli, celebre direttore della Pinacoteca di Brera, ben sintetizza — con quarant'anni di anticipo — lo spirito della riforma del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo (MIBACT) avviata nel 2014: una riforma «amministrativa», intesa come una serie di azioni, promosse dal corpo politico, per adattare il Ministero al cambiamento economico e sociale (2). Soprattutto, il passo riportato identifica uno dei principali problemi su cui per molto tempo, anche prima degli anni Settanta del ventesimo secolo, si è dibattuto, con analisi, studi, commissioni, proposte di legge, ossia il problema di come superare la cronica debolezza delle istituzioni museali all'interno della macchina dello Stato italiano (3). Un problema il cui superamento ha sempre posto le stesse domande: quale forma giuridica riconoscere ai musei statali? Con quale assetto organizzativo? E con quale grado di autonomia?

La riforma del Ministero, perciò, va innanzitutto letta nel contesto dei numerosi tentativi o progetti di riorganizzazione che in decenni sono stati suggeriti o intrapresi, senza essere portati a compimento, dalla politica, dall'amministrazione, dalle organizzazioni sindacali, dalla comunità scientifica (4). Questi progetti non si sono concretizzati non perché non fossero validi, tutt'altro, ma perché di volta in volta è venuto a mancare un tassello decisivo, fosse esso politico, amministrativo, economico o anche culturale. La riforma del 2014 è dunque il risultato di un lungo e lentissimo processo di proposte incompiute, di cui l'ultima — che ha rappresentato la base di partenza per riorganizzare in modo profondo il Ministero e giungere così alla meta — è stata

(1) F. RUSSOLI, *Musei: che cosa fare subito* (1974), in Id., *Senza utopia non si fa la realtà. Scritti sul museo (1952-1977)*, Milano, Skira, 2017, 195 ss., qui 195 s.

(2) Secondo la definizione di S. CASSESE, *L'età delle riforme amministrative* (2001), in Id., *Lo spazio giuridico globale*, Roma-Bari, Laterza, 2003, 163 ss., qui 163. In materia, si legga, da ultimo, B.G. MATTARELLA, *Burocrazia e riforme. L'innovazione nella pubblica amministrazione*, Bologna, il Mulino, 2017.

(3) Su questi problemi, sono ancora attuali le riflessioni di D. JALLA, *Il museo contemporaneo. Introduzione al nuovo sistema museale italiano*, Torino, Utet, 2000.

(4) L'esempio più importante restano i documenti e gli scritti raccolti nei tre volumi *Per la salvezza dei beni culturali in Italia. Atti e documenti della Commissione d'indagine per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, archeologico, artistico e del paesaggio*, Roma, Colombo, 1967.

la Relazione della Commissione di studio presieduta da Marco D'Alberti, nel 2013 ⁽⁵⁾.

Non è questa la sede per esaminare i contenuti specifici della riforma, su cui peraltro si è già scritto molto ⁽⁶⁾. L'intento di questo contributo è, invece, quello di mettere in evidenza come la riforma del Ministero e, più in generale, gli interventi normativi realizzati dalla primavera del 2014 al febbraio 2018, abbiano prodotto effetti rilevanti non solo sull'amministrazione del patrimonio culturale e sulle sue regole, ma anche sul diritto amministrativo e sulla pubblica amministrazione in generale.

Questo scritto è articolato in tre parti. La prima richiama sinteticamente gli obiettivi della riforma del Ministero, limitandosi a ricordarne le linee ispiratrici. La seconda parte ricostruisce le «leve» della riforma, ossia i fattori che ne sono stati e ne sono ancora, al contempo, presupposto e strumento di attuazione. La terza parte, infine, mira a mostrare gli effetti sistemici che la riforma ha determinato su alcuni ambiti e istituti del diritto amministrativo: le fonti normative, l'organizzazione, il personale, la finanza e il rapporto tra pubblico e privato.

La riforma del Ministero, come questa analisi evidenzia, da un lato, è nata da un *policy-mix*, un insieme di interventi di carattere generale e settoriale, che sono riusciti a realizzare quanto era stato progettato da molto tempo, specialmente con riguardo ai musei statali. Dall'altro lato, la riforma ha riconosciuto le specificità dell'amministrazione del patrimonio culturale, senza però tralasciare il fatto che questa ultima è parte integrante della macchina dello Stato, di cui condivide quindi i pregi e i difetti. L'azione riformatrice è stata diretta, perciò, anche verso le regole generali dell'organizzazione e del personale, così da accompagnare le trasformazioni dell'apparato ministeriale. Questi caratteri hanno consentito alla riforma di partire, ma la sua

⁽⁵⁾ Commissione per il rilancio dei beni culturali e del turismo e per la riforma del Ministero in base alla disciplina sulla revisione della spesa, formata da esperti esterni e da funzionari del Ministero. La relazione finale del 31 ottobre 2013 — risultato di 8 riunioni e di 29 audizioni (di dirigenti del Ministero, associazioni di professionisti e organizzazioni sindacali) — è pubblicata in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2014, 161 ss., e in *Aedon*.

⁽⁶⁾ Si vedano i numerosi articoli pubblicati in *Aedon*, a partire dal 2014, e la relativa bibliografia ivi menzionata. In particolare, da ultimo, possono leggersi M. CAMMELLI, *L'ordinamento dei beni culturali tra continuità e innovazione*, in *Aedon*, 2017, n. 3, e G. SCIULLO, *I beni culturali quali risorsa collettiva da tutelare — una spesa, un investimento*, *ivi*.

attuazione e il suo buon esito dipendono necessariamente dallo sforzo comune di tutti i soggetti coinvolti, prima fra tutti l'amministrazione stessa.

2. Come spesso avviene nella storia delle istituzioni, e non solo, anche la riforma del MIBACT ha origine da una congiuntura, ossia le misure di revisione e di contenimento della spesa imposte nel 2012 dal c.d. decreto legge sulla «*spending review*» (d.l. n. 95 del 2012). In una situazione critica per la finanza pubblica, governo e Parlamento imposero a tutti i Ministeri un taglio del venti per cento delle rispettive dotazioni organiche, dirigenziali e non. Era quindi necessario riscrivere in tempi rapidi i regolamenti di organizzazione, introducendo misure di risparmio (come, per esempio, la riduzione o l'eliminazione dei c.d. incarichi dirigenziali di studio previsti dall'articolo 19, comma 10, del d.lg. n. 165 del 2001). Per agevolare le operazioni di riordino, fu ideata anche una fonte normativa «speciale», contraddistinta da un iter di formazione più snello di quello richiesto per il tradizionale regolamento emanato con d.P.R. ai sensi dell'articolo 17 della legge n. 400 del 1988: la riorganizzazione dei Ministeri fu demandata ad appositi d.P.C.M., da adottare in Consiglio dei ministri, con parere del Consiglio di Stato facoltativo (7). Ciò nonostante, non tutti i Ministeri riuscirono a riorganizzarsi in tempo e così il nuovo Governo insediato nel febbraio 2014 diede alle amministrazioni un'altra possibilità, fissando il termine del 15 luglio 2014 per l'invio degli schemi di regolamento al Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione e al Ministro dell'economia e delle finanze (8).

È grazie a questa seconda possibilità, chiesta e ottenuta dallo stesso MIBACT, che è nata la riforma (9). Il Ministro Dario Franceschini,

(7) C. MARTINI, *La riforma dei ministeri nell'ambito della "spending review"*, in *Aedon*, 2014, n. 2.

(8) Articolo 16, comma 4, d.l. n. 66 del 2014.

(9) La sovrapposizione tra il termine previsto dal decreto legge n. 95 del 2012 e l'insediamento di un nuovo Governo, del resto, resero impossibile completare il percorso di riorganizzazione avviato: nel caso del MIBACT, lo schema trasmesso entro la fine del 2013 prevedeva novità importanti frutto del lavoro della Commissione D'Alberti — quali, per esempio, la creazione di un'unica Direzione per la tutela del patrimonio culturale — fortemente osteggiate, però, da alcuni settori dell'amministrazione, pur coinvolti e ascoltati nel processo di riforma. Nel febbraio 2014, il nuovo Ministro, dopo un primo immediato tentativo, nei pochi giorni rimasti fino alla scadenza del termine, di dare attuazione alle misure di *spending review* con una mera

infatti, anziché procedere meccanicamente alla riduzione degli uffici nella percentuale prevista, ha scelto di usare questa opportunità — come in parte aveva tentato di fare anche il suo predecessore, Massimo Bray, avvalendosi del lavoro della Commissione D'Alberti — per compiere una duplice azione riformatrice: in primo luogo, era necessario correggere i vizi originari del Ministero, da più parti lamentati sin dal 1974, come la poco chiara definizione delle funzioni o il cronico disallineamento tra disciplina sostanziale e norme di carattere organizzativo ⁽¹⁰⁾; in secondo luogo, era effettivamente giunto il momento di realizzare un disegno organizzativo del Ministero che potesse accogliere le numerose — e pressoché unanimi — ipotesi di riforma proposte, senza mai essere attuate, negli ultimi decenni, con particolare riferimento ai musei ⁽¹¹⁾.

Da queste due finalità discendono alcuni dei principali obiettivi della riforma: migliorare la identificazione e la distribuzione delle funzioni; creare finalmente i musei dello Stato come istituzioni, secondo gli standard internazionali dell'International Council of Museums (ICOM); razionalizzare la distribuzione delle risorse umane, strumentali e finanziarie a disposizione, al dichiarato scopo di poterle incrementare.

Si tratta, è evidente, di obiettivi titanici — che si aggiungono ad altri di natura più contingente, quali l'integrazione delle nuove competenze in materia di turismo, trasferite dalla Presidenza del Consiglio al Ministero nel 2013, nonché appunto il taglio del venti per cento delle posizioni dirigenziali — ma, in una qualche misura, obbligati. Il Ministero si trovava in una situazione critica sotto ogni aspetto: il bilancio era sceso a 1,4 miliardi di euro, di cui circa la metà per le spese di personale; le risorse umane, oltre a ritrovarsi con una età media di 55

riduzione delle Direzioni regionali (con un d.P.C.M. successivamente ritirato), chiese e ottenne che, nel decreto legge 24 aprile 2014, n. 66, conv., con modificazioni, nella legge 23 giugno 2014, n. 89, fossero «riaperti» i termini per l'adozione dei regolamenti di organizzazione mediante procedura semplificata, tramite d.P.C.M. (articolo 16, comma 4, d.l. n. 66 del 2014).

⁽¹⁰⁾ Basti qui ricordare i rilievi di S. CASSESE, *I beni culturali da Bottai a Spadolini*, in *Rass. Arch. St.*, 1975, 116 ss. (anche in ID., *L'Amministrazione dello Stato*, Milano, Giuffrè, 1976, 152 ss.); per approfondimenti, si rinvia a quanto scritto in L. CASINI, *Ereditare il futuro. Dilemmi sul patrimonio culturale*, Bologna, il Mulino, 2016, 157 ss.

⁽¹¹⁾ Lo evidenziava già G.C. ARGAN, *La crisi dei musei italiani* (1957), in *Per la salvezza dei beni culturali in Italia*, cit., III, 466 ss.

anni e pensionamenti misurabili a settimane, erano distribuite in base a una pianta organica ferma al 1997, con numeri e uffici non più corrispondenti alla realtà; i servizi, in particolare quelli c.d. aggiuntivi negli istituti e nei luoghi della cultura (dalla biglietteria al book-shop), erano ingessati da proroghe pluriennali delle concessioni ⁽¹²⁾.

Era dunque ormai inevitabile per il governo procedere con una riforma profonda che, innanzitutto, potesse correggere quello che appariva come il principale difetto dell'organizzazione del Ministero, ossia l'assenza di dati e informazioni aggiornati sul personale, sugli uffici, sulle risorse e sulle procedure. In particolare, salvo alcune eccezioni — quali per esempio Brera, dove era stato realizzato un progetto pilota, o la Galleria Nazionale d'arte moderna e contemporanea di Roma, che aveva lo stesso *status*, dirigenziale, di una soprintendenza — in nessun museo statale vi era effettiva contezza e documentazione della reale consistenza dell'organico o del bilancio.

Per questa ragione, l'azione di riforma è stata preceduta, e poi sempre accompagnata, da una costante attività di studio e raccolta delle informazioni, soprattutto in materia di personale, che ha inoltre consentito di aggiornare, più di una volta, la distribuzione delle dotazioni organiche in base al nuovo assetto organizzativo ⁽¹³⁾.

2.1. Il primo obiettivo della riforma del MIBACT — unitamente al recupero dei dati e delle informazioni sulle strutture e sul personale — è stato quello di seguire uno dei più celebri insegnamenti di Massimo Severo Giannini, ossia «in principio, sono le funzioni». Si è scelto così di applicare «una delle regole fondamentali di scienza dell'amministrazione», vale a dire che «i singoli centri organizzativi di cui si compone un apparato abbiano ciascuno una funzione propria, ossia,

⁽¹²⁾ Sul tema, si leggano le riflessioni di G. SCIULLO, *La gestione dei servizi culturali tra Codice Urbani e Codice dei contratti pubblici*, in *Aedon*, 2018, n. 1; in precedenza, una disamina critica del rapporto tra Ministero e concessionari dei servizi aggiuntivi configuratosi dagli anni Novanta del ventesimo secolo in avanti è in T. MONTANARI, *Privati del patrimonio*, Torino, Einaudi, 2015.

⁽¹³⁾ A titolo di esempio, le scelte relative alla nuova distribuzione degli uffici periferici sono state adottate sulla base dei dati in materia di personale, numero di procedimenti, consistenza del patrimonio culturale da tutelare e da gestire, complessità delle strutture. La maggior parte di questi dati non era aggiornata ed è stato perciò necessario procedere a una non semplice attività di raccolta delle informazioni, realizzata anche grazie alle analisi svolte nel 2010-2012 dal Centro di ricerca Bocconi su *Economics and Management for Arts and Culture* (Ask) per conto del Ministero.

dal punto delle funzioni, che queste siano assegnate secondo unità di materia ciascuna ad un suo centro di imputazione» (14). Soprattutto, sono stati messi da parte particolarismi e personalismi — spesso presenti quando si procede a un riordino profondo delle strutture — ed è stato seguito il percorso logico che dovrebbe contraddistinguere l'organizzazione amministrativa, come ricostruito anche da Mario Nigro negli anni Sessanta del ventesimo secolo: si individua una funzione, la si conferisce a un ufficio, si dota quest'ultimo di compiti e poteri per esercitarla e, in fine, si sceglie la persona adatta per dirigere l'ufficio (15). Sotto questo profilo, la riforma dà atto, seppur tardivamente, dei ripetuti sforzi in cui Giannini si profuse negli anni Sessanta e Settanta del ventesimo secolo, anche partecipando a varie Commissioni ministeriali, nel tentativo di riformare l'amministrazione delle belle arti, senza tuttavia riuscirci (16).

La scelta di ridefinire le strutture del Ministero partendo dai compiti che esse sono chiamate a svolgere ha implicato misurarsi con le due funzioni che, in Italia, ormai da molti anni campeggiano nel settore del patrimonio culturale: la tutela, la «regina» secolare, e la valorizzazione, più recente e più sfuggente (17). È possibile separare in modo netto queste funzioni? Non sempre; né, d'altra parte, è necessariamente utile farlo, anzi. Un museo, per esempio, innanzitutto tutela il proprio patrimonio, le proprie collezioni, per farle fruire e farle conoscere al pubblico, dunque anche per valorizzarle. Analogamente, una soprintendenza tutela un prestigioso palazzo cinquecente-

(14) M.S. GIANNINI, *In principio sono le funzioni* (1959), in Id., *Scritti. IV. 1955-1962*, Milano, Giuffrè, 2004, 721 ss., qui 723.

(15) M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Milano, Giuffrè, 1966, dove l'Autore ricostruisce la corrispondenza tra il concetto di organizzazione e il concetto di funzione amministrativa: le funzioni costituiscono uno degli elementi, insieme a uffici e poteri, dell'organizzazione stessa. Si instaura infatti «un processo continuo organizzazione-attività-interessi nel quale maggiormente risalta la strumentalità [...] dell'organizzazione»; strumentalità nel senso di «partecipazione attiva, cooperazione al movimento, avvio del movimento nella direzione scelta: la decisione organizzativa si rivela, quindi, necessariamente come decisione d'indirizzo dell'attività» (p. 118 ss.).

(16) Come racconta egli stesso, con toni anche molto aspri verso l'amministrazione, in M.S. GIANNINI, *Uomini, leggi e beni culturali* (1971), in Id., *Scritti*, VI, Milano, Giuffrè, 2005, 281 ss.

(17) Sul punto, si rinvia al capitolo IV, *Valorizzazione e gestione*, in C. BARBATI, M. CAMMELLI, L. CASINI, G. PIPERATA e G. SCIULLO, *Diritto del patrimonio culturale*, Bologna, il Mulino, 2017.

sco di proprietà privata, per esempio vigilando sulla sua conservazione, sia per proteggere il valore culturale che esso trasmette, sia per render possibile alla collettività di continuare a fruire di tale valore.

La riforma, quindi, non ha agito secondo una illogica e irrealizzabile scissione tra tutela e valorizzazione, spesso impossibile in natura, ma ha seguito quanto indicato all'inizio da Russoli, acuto osservatore da dentro l'amministrazione. È stato semplicemente riconosciuto che tutelare il territorio e i beni di proprietà privata, con i relativi poteri autorizzatori, è funzione diversa rispetto a quella di gestire un museo, specialmente per quel che oggi un museo è diventato, come luogo di ricerca, di educazione e di «diletto», secondo la definizione dell'ICOM. La riorganizzazione del Ministero, conseguentemente, ha previsto uffici — anche dirigenziali — diversi per svolgere queste attività. In estrema sintesi, la riforma ha lasciato alle soprintendenze il compito di prendersi cura del patrimonio culturale «diffuso» del Paese e ha creato, come strutture anche dirigenziali del Ministero, i musei. Secondo uno schema noto peraltro da tempo sia in altri ambiti, come gli archivi, con archivi di stato e soprintendenze archivistiche, sia nei rapporti tra Stato e altre amministrazioni (si pensi ai numerosi musei civici, soprattutto archeologici).

Risulta allora evidente che le critiche mosse contro la riforma di aver reciso in modo netto il cordone che lega tutela e valorizzazione rappresenta un tipico «straw man argument» (c.d. «argomento fantoccio»), perché si attribuisce alla riorganizzazione del Ministero qualcosa che non solo non ha cercato di realizzare, ma che è addirittura pressoché impossibile attuare. E forse proprio la fallacia di tali critiche spiega in parte perché in Italia sia stato così difficile, sino al 2014, dotare di una qualche autonomia i musei statali e riconoscerli in quanto istituzioni.

In aggiunta, la riforma ha tentato di meglio definire le funzioni non solo dei musei, ma di tutte le strutture centrali e periferiche del Ministero, agendo in vario modo: integrando nell'amministrazione le nuove competenze in materia di turismo; potenziando i compiti di educazione, formazione e ricerca, con un'apposita Direzione generale, in diretta attuazione dell'articolo 9 della Costituzione; restituendo visibilità all'arte e all'architettura contemporanee e alle periferie urbane, tramite una Direzione generale dedicata; mantenendo la specificità e l'autonomia di archivi e biblioteche; aggiornando le mansioni in materia di spettacolo e di cinema.

2.2. Il secondo obiettivo della riforma del MIBACT è stato quello di creare i musei, come istituzioni. Il passaggio, in questo caso, è stato dalle cose agli istituti. Vi erano stati importanti tentativi in passato, come, tra i più recenti, l'atto di indirizzo del 2001 o la Commissione presieduta da Massimo Montella del 2006, sino alla già menzionata Commissione D'Alberti nel 2013 ⁽¹⁸⁾. Nulla di cogente, però. I musei statali restavano, fatte salve rarissime eccezioni, come la Galleria nazionale d'arte moderna e contemporanea di Roma, meri uffici non dirigenziali all'interno delle soprintendenze. Uffici, quindi, privi di un regolamento o di uno statuto, di un direttore con pieni poteri di firma e di gestione della cassa, di un consiglio di amministrazione, di un comitato scientifico. Né questi circa duecento musei (su un totale di circa quattrocento luoghi della cultura) potevano contare su una Direzione generale di riferimento.

La riforma ha agito in quattro modi. In primo luogo, è stata creata una Direzione generale Musei al centro, ispirandosi al modello francese. In secondo luogo, sono state previste, quali articolazioni periferiche della Direzione generale, diciassette poli museali regionali, cui affidare i compiti in materia di musei. In terzo luogo, sono stati individuati — in più momenti, tra la fine del 2014 e l'inizio del 2017 — trentadue musei e parchi archeologici cui attribuire autonomia speciale, allo scopo di trasformarli — sempre comunque all'interno dell'apparato ministeriale — in vere e proprie istituzioni: dagli Uffici a Capodimonte, da Paestum a Brera, da Pompei alle Gallerie dell'Accademia di Venezia, dal Colosseo al Museo archeologico di Reggio Calabria ⁽¹⁹⁾. In quarto luogo, è stato finalmente attivato il sistema museale nazionale, in stretta cooperazione con Regioni ed enti locali, con i relativi livelli uniformi di qualità per i musei ⁽²⁰⁾.

⁽¹⁸⁾ Per una ricostruzione di quanto avvenuto sino alla riforma del 2014, nella letteratura giuridica, si vedano il volume *I Musei. Discipline, gestioni, prospettive*, a cura di G. Morbidelli e G. Cerrina Feroni, Torino, Giappichelli, 2010, e, tra gli articoli M. ANIS, *Lo statuto giuridico dei musei*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1998, 393 ss, e P. FORTE, *I musei statali in Italia: prove di autonomia*, in *Aedon*, 2011, n. 2.

⁽¹⁹⁾ L'elenco aggiornato e la disciplina di tali istituti è nel decreto del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo 23 dicembre 2014, e successive modificazioni, «Organizzazione e funzionamento dei musei statali».

⁽²⁰⁾ D.m. 21 febbraio 2018, «Adozione dei livelli minimi uniformi di qualità per i musei e i luoghi della cultura di appartenenza pubblica e attivazione del sistema museale nazionale». Sul punto, si veda la documentazione prodotta, da ultimo, dalla Commissione di studio per l'attivazione del sistema museale nazionale (disponibile all'indirizzo

La creazione dei musei e la loro «fuori-uscita» dalle soprintendenze ha anche permesso di riorganizzare queste ultime. In particolare, ciò ha consentito di focalizzare tali strutture sui principali compiti di tutela, incluse le attività di ricerca e di formazione. E questo ha portato così, progressivamente, alla scelta di avere soprintendenze uniche archeologia, belle arti e paesaggio, nella prospettiva di meglio coordinare l'azione del Ministero sul territorio. Una semplificazione di carattere sia organizzativo, sia procedimentale, come si chiarirà più avanti, attuata, in ogni caso, mantenendo la specificità delle diverse discipline e assicurando una corretta distribuzione dei presidi nelle diverse Regioni. Anzi, la ridefinizione delle soprintendenze operata nel 2016 ha permesso di riequilibrare una collocazione non sempre razionale delle strutture periferiche che si era accumulata in decenni, con uffici collocati senza alcuna corrispondenza con il numero di abitanti, l'estensione territoriale, la consistenza del patrimonio da tutelare, la complessità e la tipologia delle procedure.

2.3. Il terzo obiettivo della riforma del MIBACT è stato quello di razionalizzare la spesa, soprattutto in termini di distribuzione delle risorse, con il preciso scopo di aumentarle. In questo caso, il principale ostacolo da superare è stato, e rimane, quello delle risorse umane. Si partiva da una pianta organica ferma al 1997, con migliaia di carenze, frutto di un periodo di tagli seguito a irrazionali politiche assunzionali e di blocco del c.d. *turn-over*.

La finalità è stata quella di ridisegnare le strutture e di redistribuire conseguentemente l'organico, così da consentire più agevolmente l'identificazione dei vuoti ed essere più incisivi e forti nelle richieste al Governo — in particolare alla Presidenza del Consiglio e al Ministero dell'economia e delle finanze — di reclutare nuovo personale. Qualsiasi riforma presuppone investimenti e l'unico modo per renderli possibili, in questo caso, era quello di eliminare la confusione organizzativa che la stratificazione di uffici e di ripetute riorganizzazioni avevano prodotto in una struttura risalente al diciannovesimo secolo (è sufficiente comparare l'attuale organigramma grafico del MIBACT con quello precedente la riforma). In questo senso, il lavoro compiuto, con tutte le inevitabili imperfezioni, è stato davvero improbo, soprattutto per recuperare le informazioni e i dati necessari: si è iniziato

senza sapere quante e quali persone lavoravano in un ufficio, mentre ora almeno esiste un organico, con i diversi profili, per ogni struttura. Proprio questo intenso lavoro ha messo in luce le condizioni critiche in cui si trovano diverse strutture, rendendo finalmente possibile documentarle: il che, paradossalmente, ha alimentato gli attacchi contro la riforma, quando quest'ultima non può essere la causa di disfunzioni di lunga data, ma semmai ne ha consentito l'emersione. Ed è questa emersione delle carenze e dei problemi, determinata dal processo di riforma, che ha favorito la ripresa — e il potenziamento — delle misure assunzionali.

A conferma di ciò, è sufficiente comparare il bilancio del Ministero prima e dopo la riforma, verificando i centri di responsabilità amministrativa e i diversi programmi: prima del 2014, vi erano ripetute sovrapposizioni tra le strutture, con sacche di inefficienza e dispersione di risorse; oggi — nei limiti comunque stabiliti dalle regole generali della contabilità e del bilancio dello Stato — la identificazione per funzioni è molto più chiara e i programmi sono agevolmente riconducibili ai diversi centri di responsabilità, senza duplicazioni.

3. Quali sono allora i fattori, interni ed esterni, che hanno reso possibile la riforma? Ve ne sono diversi, come è ovvio, di carattere storico, socio-culturale, politico-economico, giuridico, nonché eminentemente politico (si pensi, per esempio, alla posizione di indubbio rilievo del Ministro Franceschini all'interno della compagine di maggioranza parlamentare e governativa). Alcuni fattori sono stati addirittura drammatici. Le esigenze di ricostruzione scaturite dagli eventi sismici verificatisi a partire dal 24 agosto 2016, per esempio, hanno comportato la creazione di uffici speciali, soprintendenze *ad hoc*, prima a L'Aquila, nel 2014, poi a Rieti nel 2016. E, da ultimo, hanno condotto alla previsione di un'apposita Unità per la sicurezza del patrimonio culturale, con relativo incremento della dotazione di uffici dirigenziali di livello generale da ventiquattro a venticinque posizioni ⁽²¹⁾.

Tra le c.d. «leve» della riforma, dunque, possono qui essere esaminate: 1) il riallineamento tra organizzazione amministrativa e

⁽²¹⁾ Istituita con il d.P.C.M. 1 dicembre 2017, n. 238, emanato in attuazione dell'articolo 22-*quinquies* del decreto legge 24 aprile 2017, n. 50, convertito, con modificazioni, nella legge 21 giugno 2017, n. 96, che ha modificato il d.P.C.M. n. 171 del 2014.

disciplina sostanziale del patrimonio culturale; 2) il coordinamento tra normativa di settore e normativa generale sulle amministrazioni pubbliche; 3) le risorse umane e finanziarie; 4) l'internazionalizzazione.

3.1. La prima leva della riforma è stata correggere un vizio antico della disciplina giuridica del patrimonio culturale, ossia il disallineamento tra norme organizzative e norme sostanziali: questa tendenza si manifestò già nel 1939, quando il riordino delle soprintendenze non fu coordinato con le due leggi di sistema (la n. 1089 e la n. 1497) ⁽²²⁾.

La riforma ha invece operato grazie e a séguito di interventi legislativi mirati a consentire, potenziare e correggere la riorganizzazione. Il d.l. n. 83 del 2014, c.d. decreto «artbonus», per esempio, ha tracciato alcune linee della struttura ministeriale, con riguardo alla distribuzione degli uffici centrali e periferici, alla Commissione regionale composta dai dirigenti del Ministero e ai musei. Le leggi di bilancio per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018 hanno introdotto varie disposizioni finalizzate a potenziare l'organizzazione, come, per citarne solo alcune: la fusione tra le due società *in house* del Ministero, ARCUS e ALES; la possibilità per i musei e luoghi della cultura dotati di autonomia speciale di conferire incarichi professionali (soluzione già sperimentata con successo a Pompei, con la segreteria tecnica costituita nel 2014, con il decreto-legge n. 83 del 2014, conv. legge n. 106 del 2014); i correttivi del disegno organizzativo tramite l'autorizzazione in via legislativa alla emanazione di decreti ministeriali; la risoluzione dell'annoso problema dei compensi al personale del Ministero per attività svolte in conto terzi (ora ricondotte nel cedolino unico come prestazioni accessorie) ⁽²³⁾.

Al settore del patrimonio culturale, vanno aggiunti quelli del cinema e dello spettacolo, con altrettante leggi quadro (la legge n. 220 del 2016 per il cinema e l'audiovisivo e la l. n. 175 del 2017 per lo spettacolo). In entrambi i casi, è stato previsto un apposito Consiglio superiore, quale organo consultivo del Ministero, agendo quindi sulla sua organizzazione.

La riforma, in sintesi, ha ricollegato le scelte legislative riguardanti le politiche attuate dal Ministero con la sua struttura organizzativa, recuperando uno iato pluridecennale divenuto ormai insostenibile. Si

⁽²²⁾ Come fu rilevato da M. GRISOLIA, *La tutela delle cose d'arte*, Roma, Società ed. il Foro it., 1952, 515.

⁽²³⁾ Si v. il comma 315 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2017, n. 205.

è così realizzato quel felice «legislative-cum-administrative process» che, in altri ordinamenti, ha reso possibile realizzare importanti mutamenti di governo e organizzazione della macchina pubblica, mediante un modello fondato sul «learning by experience» (24).

3.2. La seconda importante leva è stata quella di coordinare la riforma, e la disciplina del patrimonio e delle attività culturali e del turismo, con gli interventi normativi più generali in materia di pubblica amministrazione. Anche in questo caso è stato necessario correggere un problema antico del Ministero. Basti ricordare quando, nel 1998, in piena attuazione della delega di riordino dell'amministrazione centrale dello Stato poi realizzata con il d.lg. n. 300 del 1999, il MIBACT si riorganizzò in solitudine, subendone poi le conseguenze per diversi anni, perché si operarono scelte successivamente non confermate dalle norme generali (per esempio sul ruolo del segretario generale) (25).

È sufficiente menzionare alcuni esempi in grado di mostrare il collegamento tra le scelte operate con la riforma e interventi sulle amministrazioni pubbliche in generale.

In primo luogo, la creazione delle c.d. soprintendenze uniche archeologia, belle arti e paesaggio — un altro tema non nuovo, dato che Andrea Carandini ne parlava negli anni Settanta del ventesimo secolo e già negli anni Venti vi furono i primi tentativi al riguardo — è stata anche una pronta risposta al nuovo regime dei procedimenti e delle conferenze di servizi disegnato dalla legge n. 124 del 2015 (26). Il passaggio da più tipi di soprintendenze settoriali — prima tre (beni archeologici, beni storico-artistici, beni architettonici e paesaggistici), poi due (archeologia e belle arti e paesaggio) — al modello unico ha infatti ridotto il contrasto tra uffici e assicurato al Ministero una voce unitaria in periferia.

In secondo luogo, anche la disciplina dei contratti pubblici è stata occasione per meglio regolare alcuni aspetti riguardanti la tutela e la

(24) Il riferimento è al modello britannico del diciannovesimo secolo descritto da O. MACDONAGH, *The Nineteenth-Century Revolution in Government: A Reappraisal*, in *1 Hist. J.* (1958), 56 ss., qui 58, su cui si tornerà più avanti.

(25) Su questi aspetti, si rinvia a L. CASINI, *Ereditare il futuro*, cit., 157 ss.

(26) A. CARANDINI, *Archeologia e cultura materiale*, Bari, 1975, 189; su questi temi, si v. ora Id., *La forza del contesto*, Roma-Bari, Laterza, 2017. Si v. anche C. PAVOLINI, *Eredità storica e democrazia. In cerca di una politica per i beni culturali*, Roma, Scienze e lettere, 2017, e G. VOLPE, *Patrimonio al futuro. Un manifesto per i beni culturali e il paesaggio*, Milano, Electa, 2015

valorizzazione del patrimonio culturale. In particolare, la sponsorizzazione è stata regolata, nel nuovo Codice dei contratti pubblici (d.lg. n. 50 del 2016), in modo analogo — e più semplice rispetto al passato — per i beni culturali e per gli altri settori, proprio su impulso del Ministero ⁽²⁷⁾.

In terzo luogo, importanti misure di semplificazione amministrativa, come il d.lg. n. 222 del 2016, c.d. «Scia 2», sono state adottate anche con riguardo al patrimonio culturale, per esempio in materia di tutela dei centri storici ⁽²⁸⁾. Così come la semplificazione dei procedimenti di autorizzazione paesaggistica ha ricevuto una nuova disciplina ⁽²⁹⁾.

In quarto luogo, infine, il d.l. n. 146 del 2015 ha finalmente incluso in modo esplicito e inequivocabile la fruizione dei luoghi della cultura tra i servizi pubblici essenziali di cui alla legge n. 146 del 1990 in materia di sciopero ⁽³⁰⁾. È evidente, infatti, il collegamento di tale misura con le scelte organizzative compiute con la riforma, dirette a

⁽²⁷⁾ Sul punto, si leggano i commenti di F. ALBISINI, L. CARBONARA, P. CARPENTIERI e L. CASINI, in *La nuova disciplina dei contratti pubblici*², a cura di R. Garofoli e G. Ferrari, Molfetta, Il Nuovo Diritto, 2017, 969 ss.

⁽²⁸⁾ L'articolo 1, comma 4, prevede infatti che «[p]er le finalità indicate dall'articolo 52 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, il comune, d'intesa con la regione, sentito il competente soprintendente del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, può adottare deliberazioni volte a delimitare, sentite le associazioni di categoria, zone o aree aventi particolare valore archeologico, storico, artistico e paesaggistico in cui è vietato o subordinato ad autorizzazione rilasciata ai sensi dell'articolo 15 del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59, l'esercizio di una o più attività di cui al presente decreto, individuate con riferimento al tipo o alla categoria merceologica, in quanto non compatibile con le esigenze di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale. I Comuni trasmettono copia delle deliberazioni di cui al periodo precedente alla competente soprintendenza del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo e al Ministero dello sviluppo economico, per il tramite della Regione. Il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo e il Ministero dello sviluppo economico assicurano congiuntamente il monitoraggio sugli effetti applicativi delle presenti disposizioni». In prospettiva più ampia, una lucida ricostruzione dei rapporti tra patrimonio culturale e riforma della pubblica amministrazione è in G. SCIULLO, *Legge Madia e amministrazione del patrimonio culturale: una prima lettura*, in *Aedon*, 2015, n. 3.

⁽²⁹⁾ Su questi profili, P. CARPENTIERI, *Autorizzazione paesaggistica semplificata*, Rimini, Maggioli, 2017.

⁽³⁰⁾ C. ZOLI, *La fruizione dei beni culturali quale servizio pubblico essenziale: il decreto legge 20 settembre 2015, n. 146 in tema di sciopero*, in *Aedon*, 2015, n. 3, e G. PIPERATA, *Sciopero e musei: una prima lettura del d.l. n. 146/2015*, *ivi*.

dare vita ai musei come istituti di cultura dedicati alla promozione dello sviluppo della cultura della collettività.

Gli esempi potrebbero continuare numerosi. In definitiva, si può quindi affermare che, a partire dal 2014, in pressoché ogni intervento legislativo di portata generale in materia di pubblica amministrazione, il MIBACT e il settore della cultura hanno potuto ricevere una speciale attenzione, così da consentire un efficace coordinamento tra norme di settore e disciplina generale.

3.3. La terza leva è quella delle risorse umane e finanziarie. Si tratta del presupposto indispensabile per qualsiasi riforma. E questi anni hanno registrato importanti passi in avanti. Il bilancio annuo del MIBACT è salito da 1,5 a 2,4 miliardi di euro. A queste risorse vanno aggiunti i bilanci degli istituti autonomi, pari a circa trecentocinquanta milioni di euro, nonché fondi speciali, europei e nazionali, per circa tre miliardi di euro, *una tantum*, per la tutela. Le assunzioni autorizzate dal 2015 al 2018 sono ormai oltre 1.500, recuperando decenni di mancati concorsi.

Oltre a tali misure, per il personale, si possono menzionare la già citata costituzione di segreterie tecniche a Pompei e negli istituti autonomi ⁽³¹⁾, le norme *ad hoc* sull'assunzione di personale a tempo determinato ⁽³²⁾ e il potenziamento di ALES, la società *in house* del MIBACT ⁽³³⁾.

Per le risorse finanziarie, si possono ricordare, tra le numerose iniziative: l'introduzione del beneficio fiscale del c.d. «artbonus», che ha allineato l'Italia ai più importanti Paesi europei ⁽³⁴⁾; il Fondo per la tutela del patrimonio culturale di cento milioni di euro creato nel 2014 ⁽³⁵⁾; il piano Grande progetti beni culturali (creato nel 2014 e reso

⁽³¹⁾ Articolo 2, comma 5, del d.l. n. 83 del 2014, conv., con modificazioni, nella legge n. 106 del 2014, per Pompei, e articolo 22, comma 6, del d.l. n. 50 del 2017, conv., con modificazioni, nella legge n. 96 del 2017, per gli istituti e luoghi della cultura statali dotato di autonomia speciale.

⁽³²⁾ Articolo 8 del d.l. n. 83 del 2014, conv., con modificazioni, nella legge n. 106 del 2014.

⁽³³⁾ Articolo 1, commi 322 ss., della legge n. 208 del 2015.

⁽³⁴⁾ Articolo 1 del d.l. n. 83 del 2014, conv., con modificazioni, nella legge n. 106 del 2014.

⁽³⁵⁾ Articolo 1, commi 9 ss., della legge n. 190 del 2014.

permanente nel 2015, con sessantacinque milioni di euro annui) ⁽³⁶⁾; l'apertura alle forme di partenariato pubblico-privato; lo stanziamento di risorse aggiuntive — anche grazie ad appositi incentivi fiscali — nel settore del cinema e dell'audiovisivo, della musica, delle librerie e del turismo, per un totale complessivo di oltre duecento milioni di euro annui; lo stanziamento di centocinquanta milioni di euro in tre anni per estinguere i debiti pregressi verso i proprietari di beni culturali privati e il ripristino dei contributi dello Stato per i medesimi, per dieci milioni di euro nel 2019 e per venti milioni di euro annui a decorrere dal 2020 ⁽³⁷⁾.

Tali ingenti risorse stanziata a sostegno delle politiche del MIBACT mostrano la inesattezza delle tesi che hanno definito la riforma avviata nel 2014 «a costo zero», semplicemente perché scaturita dalla congiuntura delle politiche di *spending review*. Al contrario, con la riforma le risorse per il patrimonio culturale e per la cultura in generale sono state incrementate in modo significativo e superiore a quanto sia mai avvenuto dall'istituzione del Ministero; anche perché la razionalizzazione della spesa è stata unicamente l'occasione — e il primo consapevole atto — per impiegare meglio le risorse esistenti e per acquisire le informazioni necessarie per decidere perché — e per cosa — fosse necessario e urgente domandarne altre. Questo è quel che la riforma del MIBACT ha prodotto, naturalmente con tutte le enormi difficoltà e resistenze — e certamente anche i difetti — che una vera riforma porta con sé.

3.4. La quarta e ultima leva della riforma è stata la internazionalizzazione. Tale fattore — molto frequente quando si tratta di riforme amministrative ⁽³⁸⁾, anche perché capace di innescare dinamiche virtuose di tipo emulativo — si è manifestato in almeno tre modi.

In primo luogo, era divenuto improcrastinabile per l'Italia adeguarsi agli standard internazionali in materia museale. Prima del 2014, di fatto nessun museo dello Stato rientrava nella definizione di museo dell'ICOM, in quanto privo di autonomia. Sotto questo profilo, la riforma rappresenta un interessante esempio di recepimento di regole

⁽³⁶⁾ Articolo 7 del d.l. n. 83 del 2014, conv., con modificazioni, nella legge n. 106 del 2014.

⁽³⁷⁾ G. SCIULLO, *I beni culturali quali risorsa collettiva da tutelare — una spesa, un investimento*, cit.

⁽³⁸⁾ S. CASSESE, *L'età delle riforme amministrative*, cit., 168.

ultrastatali nell'ordinamento nazionale: il codice etico dell'ICOM è ora menzionato più volte negli atti organizzativi del Ministero e la definizione di museo è stata «codificata» nella normativa italiana. E l'apertura delle strutture museali verso il mondo non poteva non portare con sé anche l'apertura delle relative posizioni dirigenziali, per le quali infatti è stata prevista la possibilità di ricorrere a selezione pubblica internazionale.

In secondo luogo, il ruolo del Ministero in ambito internazionale è progressivamente cresciuto in questi ultimi anni, come confermano iniziative quali i c.d. caschi blu della cultura, la Risoluzione ONU n. 2347/2017 in materia di sicurezza del patrimonio culturale e il primo G7 Cultura di Firenze. Tutto ciò ha avuto anche riflessi sull'organizzazione del Ministero, con l'istituzione, per esempio, di un ulteriore ufficio dirigenziale presso il Segretariato generale, dedicato alle relazioni internazionali ⁽³⁹⁾. D'altra parte, va ricordato che il patrimonio culturale, e in particolare la disciplina dei siti UNESCO, è ormai oggetto di studio di rilievo nella scienza giuridica internazionale e anche nella letteratura in materia di diritto amministrativo globale ⁽⁴⁰⁾.

In terzo luogo, sia nelle scelte di tipo organizzativo, sia nell'azione riformatrice delle politiche culturali, il Ministero ha adottato un metodo comparativo, prendendo spunto dalle migliori pratiche internazionali sviluppate in Europa e nel mondo. Ne sono esempi, oltre alla riforma dei musei, quella del cinema e la liberalizzazione nel settore della raccolta dei diritti d'autore realizzata nel 2017.

4. La riforma del MIBACT, infine, ha prodotto importanti effetti anche su istituti del diritto amministrativo generale, agendo sulle fonti dell'organizzazione, sulle procedure delle nomine dirigenziali, sui modelli organizzativi, sulla contabilità pubblica e sul rapporto pubblico/privato.

4.1. La vicenda delle fonti dell'organizzazione del Ministero è

⁽³⁹⁾ Decreto del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo 12 gennaio 2017, «Adeguamento delle soprintendenze speciali agli standard internazionali in materia di musei e luoghi della cultura, ai sensi dell'articolo 1, comma 432, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, e dell'articolo 1, comma 327, della legge 28 dicembre 2015, n. 208».

⁽⁴⁰⁾ Si v., tra gli altri, S. BATTINI, *Amministrazioni nazionali e controversie globali*, Milano, Giuffrè, 2007, 69 ss., e, più di recente L. CASINI, *Potere globale. Regole e decisioni oltre gli Stati*, Bologna, il Mulino, 2018, 47 ss.

stata oggetto anche di due recenti sentenze del Consiglio di Stato, relative al Parco archeologico del Colosseo ⁽⁴¹⁾. Tali pronunce ricostruiscono in modo accurato, riconoscendone la piena legittimità, lo speciale quadro normativo che il legislatore ha previsto per il MIBACT dal 2014 ad oggi. Ci si limita, in questa sede, a evidenziare due aspetti.

In primo luogo, il MIBACT ha introdotto un tipo di fonte normativa più flessibile per l'organizzazione dei Ministeri: non un d.P.R. o un d.P.C.M., bensì un semplice decreto ministeriale. Si rimanda alle menzionate sentenze del Consiglio di Stato per un'analisi della questione della compatibilità di tale assetto con gli articoli 95 e 97 della Costituzione, che il giudice amministrativo ha risolto favorevolmente. D'altra parte, l'assetto delle fonti organizzative richiede, inevitabilmente, una interpretazione evolutiva e al passo con le tempistiche oggi imposte anche dai progressi tecnologici. Altrimenti, la conseguenza è quella di avere un'attrazione verso l'alto di alcune scelte organizzative, anche puntuali, in atti di rango primario, più rigidi, ma paradossalmente, spesso, più rapidi da adottare: non pochi sono stati infatti i casi in cui è stata direttamente la legge a modificare la struttura dei ministeri, talora intervenendo anche sui rispettivi regolamenti di organizzazione ⁽⁴²⁾.

In secondo luogo, il MIBACT — realizzando di fatto quanto era stato ipotizzato in uno dei criteri di delega della legge n. 124 del 2015, su questo oggetto poi non esercitata ⁽⁴³⁾ — si pone oggi quale possibile

⁽⁴¹⁾ Cons. St., VI, n. 3665 e 3666 del 2017.

⁽⁴²⁾ Proprio con riguardo al MIBACT, per esempio, l'articolo 1, comma 9, del decreto legge n. 91 del 2013, conv., con modificazioni, nella legge n. 112 del 2013, aveva modificato direttamente l'allora regolamento di organizzazione del Ministero, d.P.R. n. 233 del 2007, con riguardo alla denominazione e alla competenza territoriale delle soprintendenze di Napoli e di Pompei.

⁽⁴³⁾ Il riferimento è all'articolo 8, comma 1, lettera c), numero 7), della legge n. 124 del 2015, che prevedeva, con riferimento alla sola amministrazione centrale, anche la «introduzione di maggiore flessibilità nella disciplina relativa all'organizzazione dei Ministeri, da realizzare con la semplificazione dei procedimenti di adozione dei regolamenti di organizzazione, anche modificando la competenza ad adottarli; introduzione di modifiche al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, per consentire il passaggio dal modello dei dipartimenti a quello del segretario generale e viceversa in relazione alle esigenze di coordinamento; definizione dei predetti interventi assicurando comunque la compatibilità finanziaria degli stessi, anche attraverso l'espressa previsione della partecipazione ai relativi procedimenti dei soggetti istituzionalmente competenti a tal fine». Non a caso l'articolo 8 della legge n. 124 del 2015 è stato espressamente richiamato dall'articolo 1, comma 327, della legge n. 208 del 2015, a conferma del

modello per una disciplina più flessibile delle fonti organizzative che, nel rispetto delle garanzie di tutela dei dirigenti nei confronti di meccanismi di *spoils system*, può rappresentare una soluzione più efficiente ed efficace per rispondere ad esigenze di buon andamento. A conferma di questa tendenza verso l'innovazione del sistema delle fonti, oltre ai decreti ministeriali di riorganizzazione adottati nel 2016 e nel 2017, già nel 2014, per le aree colpite da calamità naturali, il Governo aveva previsto, con il d.l. n. 83 del 2014, la possibilità per il MIBACT di adottare decreti di riordino degli uffici dei territori interessati (è quanto avvenuto nell'ottobre 2016, per esempio, con la creazione dell'Ufficio del Soprintendente speciale per la ricostruzione post-sisma del 24 agosto 2016). Infine, come anticipato, con il decreto legge n. 50 del 2017 è stata nuovamente prevista la procedura semplificata di modifica del d.P.C.M. n. 171 del 2014 di cui al citato decreto legge n. 66 del 2014, questa volta «al fine di accelerare le attività di ricostruzione nelle aree colpite dagli eventi sismici verificatisi a partire dal 24 agosto 2016 e di rafforzare le interazioni con le amministrazioni locali interessate, nonché di potenziare le azioni di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale della Nazione» ⁽⁴⁴⁾.

La riforma del Ministero, quindi, ha messo in evidenza un tema d'ordine generale attuale e complesso, correttamente identificato dalla legge n. 124 del 2015, relativo alla necessità di un ripensamento, in termini di maggior flessibilità, della disciplina delle fonti dell'organizzazione ministeriale. La riorganizzazione del MIBACT è stata possibile, con questi tempi serrati, anche grazie all'uso di decreti ministeriali autorizzati dalla legge, per completare e correggere in corso — e rapidamente — il processo di riordino.

Un ulteriore profilo sulle fonti, infine, è quello prima evocato dell'aver richiamato, in più decreti, regole e standard internazionali in materia museale. Ciò potrà porre interessanti profili in termini di legittimità degli atti. Una violazione di tali norme ultrastatali da parte dell'amministrazione potrebbe infatti rappresentare un indice di eccesso di potere e divenire così rilevante in termini di controllo giurisdizionale degli atti, per lo meno in termini di ragionevolezza.

4.2. Un altro ambito su cui la riforma ha profondamente inno-

collegamento tra norme di carattere generale e misure organizzative adottate dal MIBACT.

⁽⁴⁴⁾ Modifiche poi introdotte con il d.P.C.M. 1 dicembre 2017, n. 238.

vato è quello delle modalità di conferimento degli incarichi dirigenziali. Qui, con due norme speciali inserite in sede di conversione del d.l. n. 83 del 2014 e del d.l. n. 50 del 2017, il Parlamento ha consentito al Ministero e al Governo di adottare, per la scelta dei direttori di istituti e luoghi della cultura statali aventi natura di ufficio di livello dirigenziale, procedure di selezione pubblica internazionale e di poter rinnovare i relativi incarichi per un ulteriore quadriennio, previa valutazione positiva motivata dei risultati ottenuti.

Anche su questo tema si sono avute diverse pronunce, di vario tenore, del giudice amministrativo e, in questa sede, si rinvia ai commenti a tali sentenze ⁽⁴⁵⁾. Ci si limita, perciò, a ricordare solo tre aspetti di carattere generale.

In primo luogo, la proposta di riforma della dirigenza del 2016, attuativa della delega della legge n. 124 del 2015, poi non emanata a séguito del discusso intervento della Corte costituzionale, aveva mantenuto intatta la procedura speciale di selezione pubblica internazionale — così era definita nel testo — dei direttori di istituti e luoghi della cultura. Ma, soprattutto, la procedura selettiva seguita dal MiBACT, con lettere di motivazione, commissione di valutazione e colloqui, era stata sostanzialmente presa a modello per costruire la procedura generale di tutte le nomine dirigenziali delle amministrazioni pubbliche.

In secondo luogo, le nomine dei direttori dei musei statali rimangono nomine di dirigenti ai sensi all'articolo 19 del d.lg. n. 165 del 2001, con tutto ciò che ne discende in termini di regime contrattuale e di relativa giurisdizione. E ciò non può venire meno per il fatto di prevedere una procedura selettiva aperta e trasparente, come del resto già avviene in altri ambiti, quali la dirigenza locale o la dirigenza di ricerca ⁽⁴⁶⁾. Su questo, la recente decisione del Consiglio di Stato — che ha fatta salva la procedura, così riconoscendo la piena legittimità

⁽⁴⁵⁾ Si leggano i commenti di M. GNES, M.P. MONACO e F.G. ALBISINI alle sentenze Tar Lazio, sez. II-*quater*, nn. 6170 e 6171 e nn. 6719 e 6720 del 2017, in *Giorn. dir. amm.*, 2017, 493 ss., nonché il commento alla sentenza Cons. St., VI, 2 febbraio 2018, n. 677, di M. GNES, *Dirigenza pubblica e requisito della cittadinanza*, *ivi*, 2018. In argomento, si v. anche M. CAMMELLI, *Direttori dei musei: grandi riforme, piccole virtù e un passato che non passa*, in *Aedon*, 2018, n. 1.

⁽⁴⁶⁾ L'articolo 110, comma 1, del d.lg. n. 167 del 2000 (TUEL), per esempio, prevede espressamente una «selezione pubblica» per il conferimento di incarichi dirigenziali a esterni, senza che ciò abbia messo in discussione la giurisdizione del giudice ordinario (come ripetutamente affermato dalla Suprema Corte di cassazione,

dell'operato dell'amministrazione sul punto — ha, con un deciso *revirement*, ritenuto la giurisdizione del giudice amministrativo sulle nomine dirigenziali (nel caso di specie, peraltro, di incarichi dirigenziali non generale conferiti dal direttore generale Musei, perciò senza intervento da parte del governo o del Ministro) ⁽⁴⁷⁾.

In terzo luogo, le vicende dei direttori degli istituti e luoghi della cultura statali hanno consentito di far emergere il ritardo della amministrazione italiana — e in particolare del Parlamento e del Governo — nel dare corretta applicazione ai principi di libera circolazione dei lavoratori nell'Unione europea, come la Commissione UE ha rilevato in più occasioni ⁽⁴⁸⁾.

In materia di nomine dirigenziali, dunque, la riforma ha introdotto una novità dirompente nel sistema amministrativo italiano, ossia la adozione di procedure di nomina mutate dalle migliori pratiche internazionali nella selezione di direttori di musei. Anche in questo caso, vi è un modello che le altre amministrazioni possono seguire, anche senza la necessità di una legge speciale, per taluni aspetti più innovativi: la richiesta di una lettera di motivazione o quella di un progetto strategico, per esempio, sono pratiche diffuse nel settore privato o in altri enti pubblici, ma purtroppo poco note in sede ministeriale, dove l'esame comparativo delle domande avviene essenzialmente in base ai curricula e alle schede di valutazione (raramente diverse nei punteggi tra un dirigente e l'altro). Non può sorprendere, allora, che una novità di tale portata nelle procedure di conferimento di incarichi dirigenziali per i musei statali abbia trovato resistenze ad ogni livello, politico, amministrativo e giudiziario.

4.3. La riforma ha prodotto innovazioni importanti anche con riferimento alle figure organizzative. I trentadue istituti autonomi — cui si aggiungono le 2 biblioteche nazionali, l'Archivio centrale dello Stato e altri istituti del MIBACT dotati di autonomia speciale, come l'Istituto superiore per la conservazione e il restauro o l'Opificio delle pietre dure

sezioni unite). Su questi aspetti, si v. M.P. MONACO, *L'annullamento della nomina dei direttori dei musei: la vicenda processuale*, cit., 500 ss., e la giurisprudenza ivi citata.

⁽⁴⁷⁾ Cons. St., VI, 2 febbraio 2018, n. 677.

⁽⁴⁸⁾ Sul punto, M. GNES, *L'apertura della direzione dei musei italiani ai cittadini europei*, cit., 493 ss., ID., *Dirigenza pubblica e requisito della cittadinanza*, cit., e F.G. ALBISSINI, *I direttori dei musei: funzioni europee o solo domestiche?*, cit., 508 ss.

— sono ora una componente importante dell'amministrazione statale italiana.

Il punto di partenza è stato quello previsto per la Soprintendenza speciale di Pompei, creata nel 1997. Il d.m. 23 dicembre 2014 ha infatti disegnato un modello organizzativo più articolato, con uno statuto, un consiglio di amministrazione composto di esterni, un comitato scientifico, un collegio dei revisori. Soprattutto, ai musei e ai luoghi della cultura di rilevante interesse nazionale è stata conferita autonomia contabile, con un proprio bilancio al di fuori di quello del Ministero che, però, continua a sostenere i costi del personale.

Come avvenuto in passato per le aziende sanitarie locali, gli enti parco o le istituzioni scolastiche, nell'ordinamento è stata quindi creata una nuova figura organizzativa statale dotata di autonomia, il museo (o, più propriamente, l'istituto o luogo della cultura, se si considerano anche i 7 parchi archeologici di rilevante interesse nazionale, tra i quali quelli di Pompei e del Colosseo) ⁽⁴⁹⁾. Con riguardo al sistema amministrativo, questa è una delle più importanti creazioni della riforma. Si tratta ora di vedere quale eventuale percorso seguiranno questi uffici, se verso l'entificazione pubblica — scelta attuabile comunque in tempi non brevissimi, come avvenne per il Louvre in Francia — o privata — soluzione molto complicata da realizzare, specialmente per il regime giuridico del personale, nonché comunque da valutare con attenzione caso per caso, anche per evitare gli errori commessi in passato in altri ambiti (per es. per gli enti lirici) ⁽⁵⁰⁾.

Durante la preparazione della riforma, perciò, sono state considerate anche altre opzioni organizzative, ma si è poi scelto di puntare sulla soluzione di minor impatto e in maggiore continuità con i modelli

⁽⁴⁹⁾ Su questi temi, possono leggersi *Il governo dei musei. Tra Costituzione, funzione sociale e mercato*, a cura di L. Ferrara, A. Lucarelli e D. Savy, Napoli, Editoriale scientifica, 2017, nonché i casi di studio di M. GIUSTI, *I musei autonomi: il caso delle Gallerie Nazionali di Arte Antica*, in *Aedon*, 2018, n. 1, e A. LABOR, *Nuove sinergie per la gestione museale*, *ivi*, 2017, n. 3,

⁽⁵⁰⁾ Su tali aspetti, S. BAIA CURIONI, *A proposito di Grande Brera*, in *Aedon*, 2012, n. 3, ricorda che i «progetti fondazionali» non sono «una panacea»: essi «andrebbero inquadrati in una doppia dimensione: — Da una parte come completamento, ma anche complessivo ripensamento dei percorsi sperimentali di autonomia ed efficientamento avviati dallo stesso ministero attraverso la costituzione delle soprintendenze speciali. [...] — Dall'altra come occasione per dare vita a forme di responsabilizzazione e coordinamento delle politiche culturali a livello locale allargato (area metropolitana)». Si v. anche G. MANFREDI, *La "Fondazione La Grande Brera", il partenariato e la panacea di tutti i mali*, in *Aedon*, 2014, n. 2.

già esistenti, anche tenuto conto dello strumento normativo a disposizione, ossia un regolamento di organizzazione del Ministero.

4.4. L'autonomia contabile dei musei richiama un altro ambito su cui la riforma ha prodotto effetti importanti, quello della disciplina della contabilità pubblica.

Anche qui gli esempi non mancano. Innanzitutto, vi è la speciale disciplina dell'autonomia di entrata data dai biglietti di ingresso degli istituti e dei luoghi della cultura. Per gli istituti autonomi, le entrate vanno direttamente in cassa. Per gli altri, è stato stabilizzato un apposito capitolo nel bilancio del Ministero, così da consentire la rapida riassegnazione dei proventi agli istituti che li hanno effettivamente prodotti (il che sino al 2014 non avveniva, perché gli incassi restavano nel bilancio del Ministero dello Stato, senza alcuna riassegnazione al MIBACT).

Ancora in materia di istituti e luoghi della cultura vi è l'istituzione del Fondo per il sostegno del sistema museale nazionale, alimentato con una quota parte — il 20 per cento — degli introiti da bigliettazione dei diversi istituti e luoghi della cultura ⁽⁵¹⁾. Si tratta di un innovativo meccanismo di solidarietà, centralizzato e trasparente, che ha sostituito la casualità e l'incertezza, talora anche l'arbitrarietà, con cui dal centro potevano essere prese *ad libitum* le risorse dei siti più visitati, come Pompei o il Colosseo, per essere poi distribuite ad altri luoghi della cultura.

Un altro esempio interessante è il Fondo per il cinema e l'audiovisivo, istituito presso il Ministero con una dotazione non inferiore ai 400 milioni, ma di cui una quota parte di circa 220 milioni, in quanto destinata alla copertura dei crediti di imposta, è su capitoli del Ministero dell'economia e delle finanze ⁽⁵²⁾. Uno strumento quindi flessi-

⁽⁵¹⁾ Decreto del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo 19 ottobre 2015, «Sostegno degli istituti e dei luoghi della cultura statali».

⁽⁵²⁾ Articolo 13 della legge n. 220 del 2016, dedicato al Fondo per lo sviluppo degli investimenti nel cinema e nell'audiovisivo. Il complessivo livello di finanziamento dei predetti interventi è parametrato annualmente all'11 per cento delle entrate effettivamente incassate dal bilancio dello Stato, registrate nell'anno precedente, e comunque in misura non inferiore a 400 milioni di euro annui, derivanti dal versamento delle imposte ai fini IRES e IVA, nei seguenti settori di attività: distribuzione cinematografica di video e di programmi televisivi, proiezione cinematografica, programmazioni e trasmissioni televisive, erogazione di servizi di accesso a internet, telecomunicazioni fisse, telecomunicazioni mobili

bile, ripartito annualmente tra le diverse esigenze previste dalla legge n. 220 del 206, la c.d. legge cinema (incentivi fiscali, contributi automatici, contributi selettivi, promozione).

Infine, vanno ricordati, nell'ambito delle misure comunque legate all'azione riformatrice di questi anni, gli incentivi fiscali. Il c.d. «art-bonus», per esempio, rappresenta una speciale forma di credito di imposta, senza plafond ma «coperto» come una normale detrazione, tanto efficace da essere stato imitato in altri ambiti (per esempio il c.d. «school bonus», promosso dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca⁽⁵³⁾, o anche il c.d. «social bonus» introdotto dal Codice del terzo settore⁽⁵⁴⁾, entrambi costruiti ricalcando i meccanismi previsti per l'artbonus). Vanno infine richiamati gli incentivi fiscali in materia di turismo e di cinema, nonché i crediti di imposta per le imprese culturali e creative — che vengono anche per la prima volta definite dal legislatore italiano — e per le librerie, introdotti dalla legge di bilancio 2018.

In altri termini, la riforma ha innescato una serie di innovazioni nella disciplina contabile e degli incentivi fiscali che hanno rappresentato un modello anche per altri settori. Sotto questo aspetto, l'Italia ha recuperato decenni di ritardo rispetto agli altri Paesi, come per esempio la Francia, in cui le misure fiscali sono sempre state un asse portante delle iniziative in materia di cultura.

4.5. Da ultimo, va considerato l'ambito nel quale forse più di tutti il diritto del patrimonio culturale ha potuto svilupparsi, ossia la declinazione dei rapporti tra pubblico e privato, specialmente negli ultimi due decenni. Basti ricordare la stagione delle esternalizzazioni alla fine degli anni Novanta e agli inizi degli anni Duemila⁽⁵⁵⁾. Un periodo in cui il diritto del patrimonio culturale non solo è stato talvolta pionieristico, ma è stato anche richiamato dalla scienza giuridica in diversi studi di carattere più ampio: ciò con riferimento non solo alla tradizionale tematica della proprietà pubblica, ma anche ad ambiti di teoria generale, come il monismo e il dualismo nel diritto

⁽⁵³⁾ Art. 1, comma 145, della legge 13 luglio 2015, n. 107.

⁽⁵⁴⁾ Art. 81 del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117.

⁽⁵⁵⁾ Sulle esternalizzazioni in materia di beni culturali, si rinvia, per tutti, a M. CAMMELLI, *Decentramento e 'outsourcing' nel settore della cultura: il doppio impasse*, in *Dir. pubbl.*, 2002, 261 ss., e, in precedenza, E. BRUTI LIBERATI, *Il ministero fuori dal ministero (art. 10 del d.lgs. 368/1998)*, in *Aedon*, 1999, n. 1.

amministrativo ⁽⁵⁶⁾, la dialettica tra pubblico e privato nel diritto amministrativo ⁽⁵⁷⁾ e la codificazione normativa ⁽⁵⁸⁾.

In questo caso, la riforma ha compiuto una scelta precisa, che alcuni attendevano da così tanto tempo da non essersi forse accorti che è stata realizzata. Ossia lo Stato, nel 2014, si è «ripreso» i musei. Ma non per cacciare i mercanti dal tempio o per sottrarli al privato che spesso, in passato, ha supplito alle carenze della parte pubblica ingesata anche da limiti assunzionali e assenza di autonomia, bensì per consentire alle istituzioni museali di attrezzarsi e scegliere consapevolmente quale forma di gestione adottare e quale servizio eventualmente esternalizzare.

La riforma, dunque, rifugge un approccio ideologico per cui pubblico e privato debbano essere contrapposti a favore dell'uno o dell'altro «polo», ma si fonda sul presupposto che, senza una parte pubblica «forte», nessun modello di partenariato potrà mai funzionare in modo efficiente. Ne sono una prova i risultati dell'artbonus, sorprendenti in termini assoluti (circa 250 milioni raccolti alla data di aprile 2018), ma con ancora enormi margini di crescita proprio per gli istituti e i luoghi della cultura del Ministero.

E vanno letti in questa ottica anche i già citati strumenti aggiornati o introdotti con il Codice dei contratti pubblici (d.lg. n. 50 del 2016), ossia la sponsorizzazione e il partenariato di cui all'articolo 151.

5. A fronte di tante novità introdotte dalla riforma, non mancano i problemi, ovviamente. Le azioni compiute hanno portato alla luce una serie infinita di «malanni» che, in precedenza, non erano stati minimamente individuati o, peggio, erano stati talvolta artatamente occultati. Lo sforzo per incrementare le unità di personale e rafforzare le capacità, poi, è immane, in termini non solo economici. Perché è un problema non del solo MIBACT, ma di tutta l'amministrazione pubblica. E in questa prospettiva il progetto della nuova Scuola del Ministero, attivata nel 2016, è cruciale, in quanto diretto a finalmente a creare un

⁽⁵⁶⁾ M.P. CHITI, *Monismo o dualismo in diritto amministrativo: vero o falso dilemma?*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2000, 301 ss., specialmente 305 s.

⁽⁵⁷⁾ G. NAPOLITANO, *Pubblico e privato nel diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2003, 108 ss.

⁽⁵⁸⁾ S. CASSESE, *Codici e codificazione: Italia e Francia a confronto*, in *Giorn. dir. amm.*, 2005, 95 ss., e B.G. MATTARELLA, *La codificazione del diritto dei beni culturali e del paesaggio*, *ivi*, 793 ss.

centro permanente statale per la conoscenza e la formazione per studiosi e professionisti del patrimonio culturale, italiani e non.

La riforma del MIBACT si pone quindi come interessante caso di studio in cui è possibile rintracciare le dinamiche proprie delle riforme amministrative, dal disegno alla loro attuazione. In questi anni si sono infatti registrati, da parte dell'apparato amministrativo, tutti i comportamenti tipici di tali occasioni ⁽⁵⁹⁾. Ciò in termini sia di resistenza e «freno», sia di «massimizzazione» di ipotetici vantaggi: è stata per esempio registrata la tendenza di dirigenti e funzionari, spesso a parità di stipendio, a «migrare» verso poli museali e musei spostandosi dalle soprintendenze.

Da questo di punto di vista, anche la teoria volta ad attribuire alla riforma il disegno di realizzare, all'interno del Ministero, delle *good companies*, ossia i musei, a danno di *bad companies*, ossia le soprintendenze, altro non è che un ulteriore argomento «fantoccio». La distribuzione del personale tra gli uffici è avvenuta innanzitutto in base a criteri di mobilità volontaria nel quadro dei posti disponibili in organico, sicché l'ipotetico fenomeno «migratorio» di personale verso i musei avverrebbe in ogni caso per scelte individuali e non della politica. Ma, dato più rilevante, in questi anni le risorse umane e finanziarie destinate alle soprintendenze sono aumentate, anche grazie alla crescita degli introiti realizzati dai musei e dai luoghi della cultura: basti citare il modello costruito a Roma, in cui la Soprintendenza speciale potrà disporre ogni anno del 30 per cento degli incassi del Parco archeologico del Colosseo, oltre ad altri finanziamenti ministeriali.

Ciò non implica, naturalmente, che la riforma del Ministero non abbia difetti, anzi. È indubbio che alcune cose potevano anche essere realizzate in modo diverso, per esempio quanto al ruolo dei segretariati regionali del Ministero e al loro effettivo collegamento con il Segretario generale. E non può né deve escludersi che occorrerà intervenire ancora su alcune componenti della macchina. I poli museali regionali stentano a raggiungere una vera e propria identità e sono in bilico tra musei-aggregati o, come più correttamente dovrebbero essere, soggetti facilitatori della attivazione di musei non dotati di autonomia speciale, ma comunque musei. Il connubio tra tutela dei beni archivistici e tutela dei beni librari, nelle soprintendenze archivistiche e bibliografiche, non è stato realizzato. Il settore degli archivi

⁽⁵⁹⁾ S. CASSESE, *L'età delle riforme amministrative*, cit., 177 s.

potrebbe meritare soluzioni anche più radicali, come l'istituzione di una apposita Agenzia. Gli istituti centrali del Ministero presentano forti disomogeneità organizzative e potrebbero essere resi più simili ai nuovi istituti dotati di autonomia speciale.

Mai come in questo caso, il «learning by experience» di matrice anglosassone si rende necessario ⁽⁶⁰⁾. Una legislazione occasionale non è sufficiente, perché occorrono un processo continuo di *regulation* e un'amministrazione capace di far fronte ai problemi che via via si presentano. Vi è bisogno di un dinamismo interno all'amministrazione, fondato sulla pratica amministrativa di ogni giorno, in cui gli agenti del cambiamento sono, primi fra tutti, i tecnici sul campo: un modello in cui i funzionari divengono essenziali per verificare il funzionamento delle cose e proporre correttivi, in quanto i cambiamenti della macchina amministrativa sono «natural answers to concrete day-to-day problems, pressed eventually to the surface by the sheer exigencies of the case» ⁽⁶¹⁾. Come si è mostrato, è proprio grazie alla «concatenazione tra legislazione e amministrazione e [al]l'importanza del corpo professionale dei funzionari» ⁽⁶²⁾ — quest'ultima riferita sia all'altissima esperienza e alle posizioni anche critiche espresse dal personale del Ministero, sia all'innesto di elevate competenze dall'esterno, anche straniere, ottenuto anche con la selezione pubblica internazionale dei direttori dei musei — che è stato possibile far partire e portare avanti il processo di riforma.

Così come il successo del suo prosieguo dipenderà anche dal ruolo

⁽⁶⁰⁾ Il riferimento è qui al modello costruito negli anni Cinquanta del ventesimo secolo da Oliver MacDonagh per spiegare la genesi della c.d. «governmental revolution» britannica durante la metà del diciannovesimo secolo (O. MACDONAGH, *The Nineteenth-Century Revolution in Government: A Reappraisal*, cit.; Id., *Early Victorian Government 1830-1870*, London, Weidelfend and Nicolson, 1977). Tale modello è stato in più occasioni richiamato dalla scienza giuridica del diritto amministrativo: per tutti S. CASSESE, *La costruzione del diritto amministrativo in Francia e nel Regno Unito*, in *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di S. Cassese, *Diritto amministrativo generale*, I, Milano, Giuffrè, 2000, 24 s., e, più di recente, B. SORDI, *Revolution, Rechtsstaat and the Rule of Law. Historical Reflections on the Emergence of Administrative Law in Europe*, in *Comparative Administrative Law*, ed. by S. Rose-Ackerman e P. Lindseth, Yale, Yale University Press, 2010, 23 ss., in particolare 30.

⁽⁶¹⁾ O. MACDONAGH, *The Nineteenth-Century Revolution in Government: A Reappraisal*, cit., 65

⁽⁶²⁾ Così S. CASSESE, *Lo stato come problema storico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2013, 183 ss., qui 204, nel descrivere il modello britannico ricostruito da MacDonagh.

della «opinione pubblica» ⁽⁶³⁾: e su questo, fatta eccezione per pochi attacchi spesso costruiti, come visto, su argomenti fallaci, la risposta è stata largamente positiva. A conferma di ciò, vi sono, ad esempio, il crescente numero di visitatori degli istituti e dei luoghi della cultura e l'incremento delle attività didattiche, di studio e di ricerca svolte dai musei — anche grazie alle nuove politiche di apertura al pubblico e al successo dell'artbonus ⁽⁶⁴⁾.

I tempi di assestamento, perciò, non saranno brevi e gli aggiustamenti andranno calibrati con attenzione, migliorando tutto ciò che dovesse richiedere interventi correttivi. È indubbio, come anticipato, che alcune scelte potevano essere fatte in modo differente o con tempistiche più dilatate, per esempio con riguardo alle relazioni tra musei, aree o parchi archeologici e le soprintendenze, soprattutto in materia di catalogazione e depositi dei reperti. Così come è evidente che il processo di riforma non è stato privo di adeguamenti in corsa: ne è un esempio quanto avvenuto per l'organizzazione e il funzionamento dei musei e per i loro compiti in materia di prestiti o restauro delle collezioni, la cui disciplina è stata via via perfezionata dal 2014 al 2017, anche alla luce di quanto emergeva durante la fase attuativa della riorganizzazione. Ma la direzione della riforma era per certi versi obbligata, salvo sconfessare decenni di studi e proposte, tutte concordi nel voler creare i musei statali quali istituzioni dotate di autonomia.

Quel che allora l'Italia merita è che l'attenzione del Paese per il patrimonio culturale continui a rimanere alta come in questi ultimi anni, confermati anche da un intensificarsi della produzione scientifica dedicata a tale settore ⁽⁶⁵⁾. E, sotto questo aspetto, anche le critiche più accese rivolte alla riforma hanno avuto il duplice positivo effetto, per un verso, di sensibilizzare l'opinione pubblica su temi per troppo tempo rimasti oscuri ai più, come per esempio chi sono e come sono

⁽⁶³⁾ Il richiamo qui è al celebre studio di A.V. DICEY, *Legge e opinione pubblica nell'Inghilterra dell'Ottocento* (1905), trad. it., Bologna, il Mulino, 1997, analizzato da MacDonagh.

⁽⁶⁴⁾ I dati sono disponibili su http://www.beniculturali.it/mibac/export/MiBAC/sito-MiBAC/Contenuti/visualizza_asset.html_2128864006.html. Quanto alle politiche di apertura, si segnalano i due interventi di modifica del decreto n. 507 del 1997, realizzate nel 2015 e nel 2016, tra le quali l'introduzione della prima domenica del mese gratuita, e il decreto del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo 30 giugno 2016, sui criteri di apertura e sulla vigilanza di musei e luoghi della cultura.

⁽⁶⁵⁾ Come emerge dall'analisi di F.G. ALBISINNI, *Il diritto del patrimonio culturale: scritti recenti*, in *Giorn. dir. amm.*, 2017, 687 s.

nominati i direttori dei principali musei italiani; per altro verso, di indurre comunque politica e amministrazione a verificare passo dopo passo le scelte operate con la riforma, apportando correzioni, ove necessario, o rafforzando le decisioni già prese per superare, quando non giustificate da problemi reali, le resistenze verso il cambiamento.

In conclusione, al di là delle soluzioni specifiche adottate dalla riforma del Ministero, si è cercato di mostrare come il diritto del patrimonio culturale possa davvero rappresentare un laboratorio d'ecceellenza, una «bottega d'artista» per il diritto amministrativo. Non è un caso che diversi Maestri se ne siano occupati (basti qui ricordare M.S. Giannini e A.M. Sandulli); e che uno dei fondatori della disciplina *Art and the Law*, John H. Merryman, sia stato innanzitutto un Maestro della comparazione giuridica ⁽⁶⁶⁾.

L'auspicio, allora, è che le persone interessate allo studio e alla conoscenza del patrimonio culturale e dei suoi problemi applicativi siano sempre più numerose, e che sempre più giuristi scelgano di andare «a bottega» ricostruendo le complessità del diritto pubblico e privato dei beni culturali e del paesaggio.

⁽⁶⁶⁾ Si legga, sul punto, il necrologio «*The loneliness of the comparative lawyer*». *In memoria di John Henry Merryman (1920-2015)*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2016, 875 ss.