

# PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETÀ E VALORIZZAZIONE "CONDIVISA" DEL PATRIMONIO CULTURALE: quali coordinate giuridiche per un museo locale "partecipativo"?

**Davide Gambetta\***

**ABSTRACT [ITA]:** Il presente lavoro indaga le possibili soluzioni giuridiche per la valorizzazione "condivisa" del patrimonio culturale in un contesto geografico ristretto con il contributo sinergico di enti locali e società civile. Il contributo delinea preliminarmente le coordinate fondamentali del concetto di valorizzazione del patrimonio culturale, anche nella sua declinazione economica, evidenziandone i fondamenti normativi e teorici, per poi soffermarsi sulla possibilità per i privati (singoli e associati) di rendersi parte attiva nei processi di *governance* "condivisa" dei beni culturali in ossequio al principio di sussidiarietà orizzontale (art. 118, comma 4 della Costituzione) e alle nuove direttrici offerte dalla Convenzione di Faro. Date queste premesse, si esaminano le possibili formule anche soggettive per la costituzione e gestione di un "museo locale partecipativo" su iniziativa degli enti territoriali, e costantemente aperto al dialogo con il tessuto socio-politico-economico locale. L'analisi riguarda in particolare possibili modelli di *governance* dell'iniziativa museale che consentano di coniugare il lavoro di enti pubblici e amministrazioni con il contributo della società civile, dei privati e dell'imprenditoria del territorio, realizzando la *ratio* del principio di sussidiarietà nelle dimensioni sia verticale che orizzontale. Il lavoro esamina le condizioni per la costituzione del museo e valuta le caratteristiche di ciascun modello organizzativo, guardando con particolare attenzione alle esigenze della comunità locale e cercando di rintracciare una soluzione sostenibile ed efficace, anche nella prospettiva di attrarre le risorse economiche necessarie al progetto reperendole in parte presso il tessuto economico-sociale preesistente. Lo scopo è offrire una sinossi aggiornata per le amministrazioni locali che intendano valutare consapevolmente la costituzione di un museo al fine di valorizzare le risorse culturali con il minimo dispendio di risorse.

**ABSTRACT [ENG]:** *The essay aims to investigate what is the best solution for the establishment and management of a local museum. In particular, a museum management model is sought that allows public bodies and administrations to work together with the contribution of civil society, individuals, local companies and businesses. The essay therefore examines the possible alternatives for the establishment of the museum and evaluates the strengths and weaknesses of each, taking into consideration the needs of the local community and looking for the best and most effective solution, also to attract the economic resources necessary for the project. The aim is to offer an analysis of characteristics and elements to consciously evaluate the constitution of a local museum that allows to enhance the resources present in the place with the minimum expenditure of resources.*

**SOMMARIO** **1.** Premessa: il museo locale “partecipativo” come modulo organizzativo di cooperazione sussidiaria multi-livello per la promozione delle risorse culturali. – **2.** La valorizzazione del patrimonio culturale: coordinate fondamentali e nuove prospettive. – **3.** L’attuale assetto delle competenze legislative e amministrative in materia di beni culturali. – **4.** *Governance* e valorizzazione “condivisa” del patrimonio culturale nel Codice dei beni culturali e del paesaggio. – **5.** La nuova *governance* del patrimonio culturale alla luce della Convenzione di Faro: la centralità della persona e il ruolo della comunità. – **6.** Il ruolo dei privati in un museo locale “partecipativo”: imprenditoria, terzo settore, singoli. – **7.** Il perimetro concettuale del principio di sussidiarietà orizzontale: la “questione” dei privati animati da logiche *profit*. – **8.** Le migliori soluzioni giuridiche per la costituzione e gestione di iniziative museali partecipative: il ricorso a strumenti privatistici. – **9.** Caratteri rilevanti del modello fondazionale per la gestione di un’iniziativa museale a livello locale. – **10.** Cura “mediata” di interessi pubblici e strumenti privatistici: l’evoluzione dell’esperienza delle fondazioni. – **11.** L’efficacia di altre possibili formule gestionali, in particolare società e trust. – **12.** I limiti della fondazione patrimoniale e la possibile opzione per il modello atipico della “fondazione di partecipazione”. – **13.** La struttura organizzativa interna di una fondazione di partecipazione “aperta” per le esigenze di un museo locale collaborativo – **14.** Criticità e problematiche aperte. – **15.** Conclusioni.

**1. Premessa: il museo locale “partecipativo” come modulo organizzativo di cooperazione sussidiaria multi-livello per la promozione delle risorse culturali.**

Nel multiforme universo fenomenologico dei soggetti giuridici impegnati per la tutela e la valorizzazione delle risorse culturali<sup>1</sup>, va affermandosi un nuovo possibile modello organizzativo per veicolare iniziative museali in ambiti territoriali ristretti, soprattutto in

---

<sup>1</sup> \* *Dottore di ricerca in Scienze giuridiche e politiche presso l’Università degli Studi “Guglielmo Marconi” e avvocato del foro di Roma.*

La dottrina ha rilevato come nel settore culturale manchi una “unità di organizzazione”, al cospetto di «una molteplicità di enti e di competenze amministrative, afferenti a diversi centri di responsabilità politico-amministrativa», così A.L. TARASCO, *La gestione del patrimonio culturale: profili giuridici, economici e contabili*, in A. POLICE (a cura di), *I beni pubblici: tutela, valorizzazione e gestione*, Atti del Convegno di Studi Ville Tuscolane 16-18 novembre 2006, Milano, Giuffrè, 2006, p. 342.

relazione a beni di natura etnoantropologica: si tratta del cosiddetto museo locale “partecipativo”<sup>2</sup> o “collaborativo”<sup>3</sup>.

Nel museo locale partecipativo si coniugano i contributi di enti pubblici multi-livello<sup>4</sup>, imprenditori privati, istituzioni del terzo settore e cittadini operosi in sussidiarietà<sup>5</sup>, armonicamente impegnati in un’iniziativa per la conservazione e promozione di un patrimonio aperto di beni culturali, materialmente localizzati in un territorio circoscritto e già in parte nella disponibilità degli attori coinvolti.

Un tale progetto richiede un modello organizzativo strutturalmente e funzionalmente in grado di attrarre, veicolare e gestire in modo dialogico, flessibile e dinamico capitali, energie e contributi di soggetti pubblici multi-livello e privati.

A tal proposito, se è pur vero che le singole ipotesi dell’esperienza empirica richiedono aggiustamenti e finiture in ragione delle peculiari esigenze del territorio e del contesto di riferimento (sociale, economico, antropologico)<sup>6</sup>, non mancano coordinate generali con una comune prospettiva finalistica: individuare un’opzione sostenibile per la gestione di un museo locale, che per un verso assicuri piena garanzia agli interessi pubblici sottesi, per

---

2 Nell’economia della presente indagine per museo locale “partecipativo” vuole intendersi un’iniziativa museale aperta al dialogo e alla collaborazione attiva di soggetti pubblici e privati, ossia un progetto “partecipato” in cui anche la società civile possa conferire attivamente le proprie risorse materiali e le proprie energie umane. In generale si tratta di una nozione di recente elaborazione, i cui contorni semantici e concettuali sono ancora in corso di definizione. Cfr., nella letteratura straniera, N. SIMON, *The participatory museum*, Museum 2.0., USA, 2010, in quella domestica E. BONACINI, *Il museo partecipativo sul web: forme di partecipazione dell’utente alla produzione culturale e alla creazione di valore culturale*, in *Il Capitale Culturale*, 2012, n. 5, pp. 94 ss. e A. BOLLO, *I musei italiani e le sfide dell’approccio partecipativo. I musei dono realmente interessati a mettersi in gioco*, in *Giornale delle Fondazioni online*, 2011, in <http://www.ilgiornaledellefondazioni.com/content/le-sfide-dell%E2%80%99approccio-partecipativo-i-musei-sono-realmente-interessati-mettersi-gioco>.

3 Al concetto di “*museo collaborativo*” e ai progetti partecipati per musei inclusivi sono dedicate ampie riflessioni in V. LATTANZI, *Musei e antropologia*, Carocci, Roma, 2021.

4 Sulla difficile sorte dei beni culturali nel costituzionalismo multi-livello, diffusamente S. MABELLINI, *La tutela dei beni culturali nel costituzionalismo multi-livello*, Giappichelli, Torino, 2016.

5 Sul ruolo della sussidiarietà per la valorizzazione dei beni culturali, cfr. E. VANNUCCI ZAULI, *I beni culturali come bene comune: come garantirne una tutela adeguata a tale natura tra vincoli e sussidiarietà orizzontale*, in U. BRECCIA - G. COLOMBINI - E. NAVARRETTA - R. ROMBOLI (a cura di), *I beni comuni*, Pisa University Press, Pisa, 2015, pp. 398 ss.

6 In termini ideali, l’iniziativa museale dovrà essere localizzata in un’area mediamente antropizzata, ove la comunità locale vanti un significativo legame identitario con il territorio e comunque sia sensibile alla tutela e valorizzazione del patrimonio culturale etnoantropologico. L’iniziativa sarà evidentemente favorita dalla presenza di operatori del terzo settore e di imprese private economicamente stabili, storicamente inserite nel tessuto sociale, potenzialmente interessate al coinvolgimento in iniziative di utilità sociale. Ancora, l’ente locale di riferimento potrà idealmente essere individuato in un comune di medio-piccole dimensioni, con ogni conseguente peculiarità in punto di disponibilità di risorse economiche e di sofisticazione della macchina amministrativa interna.

l'altro si apra alla collaborazione del settore privato, anche al fine di redistribuire parte del costo umano ed economico dell'iniziativa<sup>7</sup>.

In particolare, un modello gestionale efficace per un museo locale partecipativo non soltanto deve assicurare un impiego di risorse pubbliche contenuto, ma – in prospettiva più ampia - deve conformarsi ai principi recentemente consolidatisi in materia di impresa museale<sup>8</sup>, canalizzando efficacemente contributi ed energie provenienti dall'imprenditoria e dalle comunità locali<sup>9</sup>.

## **2. La valorizzazione del patrimonio culturale: coordinate fondamentali e nuove prospettive.**

Il tema del museo locale "collaborativo" ruota intorno alla più ampia questione della valorizzazione "condivisa" del patrimonio culturale e, in particolare, della possibilità per i privati (singoli e associati) di inserirsi attivamente nei processi di *governance* "partecipativa"<sup>10</sup>

<sup>7</sup> Come rileva G. SCIULLO, *I beni culturali quale risorsa collettiva da tutelare - una spesa, un investimento*, in *Aedon*, 2017, n. 3, la valorizzazione e la tutela del patrimonio culturale, pur continuando a richiedere un «ruolo di governo del pubblico [...] non potranno più fare a meno dell'apporto dei privati (anche profit)». Non a caso, la cooperazione pubblico-privato per la valorizzazione del patrimonio culturale è oggetto, in tempi recenti, di sempre maggiore attenzione, come testimonia anche l'istituzione presso il gabinetto del ministro per i Beni e le Attività Culturali (ora della cultura) di un apposito gruppo di studio «sulla disciplina dei rapporti tra "pubblico e privato" nel settore dei beni culturali» (Decreto Ministeriale 20 ottobre 2018, n. 449), tra i cui compiti rientra appunto «precisare, sul piano giuridico, gli ambiti, le condizioni e le modalità di coinvolgimento di soggetti privati, per l'esercizio di funzioni, per la gestione di servizi e per il finanziamento di interventi incidenti sul patrimonio culturale» (art. 1, comma 2, lett. A, D.M. cit). A livello sovranazionale, la Commissione Europea ha tra l'altro promosso già dal 2014 il *Programma Interreg Central Europe*, nel quadro dell'obiettivo "cooperazione territoriale europea", con lo scopo di attivare iniziative in materia di innovazione, energia, risorse naturali e culturali e trasporti in otto Stati, tra i quali l'Italia (coinvolta con nove regioni). Tra le attività previste dal programma rientra la redazione delle «Linee guida per il coinvolgimento dei cittadini nei percorsi di valorizzazione dei beni appartenenti al patrimonio storico culturale» (Doc. T1.5.4), destinate a costituire una *workmap* per gli operatori del settore.

<sup>8</sup> Di recente ricostruiti in C. BARBATI, *L'impresa museale: la prospettiva giuridica*, in *Aedon*, 2010, n. 1.

<sup>9</sup> Nel settore dei beni culturali, infatti, le difficoltà organizzative discendenti dalla scarsità delle risorse possono essere in parte affrontate grazie all'impiego di forme di collaborazione pubblico-privato, cfr. G. MANFREDI, *Rigenerazione urbana e beni culturali*, in F. DI LASCIO - F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, Il Mulino, Bologna, 2017, p. 288. Il concetto di comunità, come si vedrà *infra*, richiede oggi ulteriori riflessioni alla luce dei principi programmatici affermati dalla Convenzione di Faro.

<sup>10</sup> La *governance* partecipativa è una «una forma di gestione del patrimonio culturale che coinvolge tutti i portatori di interessi, ivi comprese le autorità pubbliche, gli attori privati e le organizzazioni della società civile» e che scaturisce da una visione olistica del patrimonio culturale, così E. MOTTESE, *La Convenzione di Faro e la governance*

in ambito culturale in ossequio al principio di sussidiarietà orizzontale (art. 118, comma 4 della Costituzione). Lo scopo ultimo di una tale iniziativa museale è infatti veicolare una collaborazione multi-livello di soggetti pubblici e privati per la gestione, appunto, “condivisa”<sup>11</sup> delle risorse culturali locali, anche al fine di generare esternalità positive sulle economie circostanti e sull’intero territorio.

Prima di procedere all’indagine specifica sui moduli organizzativi potenzialmente spendibili per un museo collaborativo, è dunque opportuno delineare alcune coordinate essenziali del concetto di “valorizzazione” dei beni culturali, anche nella sua particolare declinazione “economica”.

L’art. 9 della Costituzione - in parte<sup>12</sup> raccogliendo il lascito della normativa antecedente<sup>13</sup>, in parte sviluppando prospettive nuove<sup>14</sup> - prescrive: «*La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione*». Rispetto al fine programmatico della promozione della cultura<sup>15</sup>, la “valorizzazione” ha in concreto una fondamentale funzione di “mezzo” e una dimensione dinamica complementare rispetto alla mera conservazione e alla tutela<sup>16</sup>.

---

*partecipativa del patrimonio culturale*, in *Fogli di lavoro per il diritto internazionale*, 2019, n. 1.6, p. 3.

11 L’amministrazione condivisa dei beni culturali ha radici profonde in letteratura, come ricorda V. DI CAPUA, *La Convenzione di Faro. Verso la valorizzazione del patrimonio culturale come bene comune?*, in *Aedon*, 2021, n. 3, p. 162.

12 Le due dimensioni dell’art. 9 sono apprezzate in G. MARI - M.C. SPENA, *Il ruolo dei privati nella valorizzazione*, in M.C. SPENA (a cura di), *Beni culturali: i nuovi approcci strategici a livello italiano ed europeo*, Edicampus, Roma, 2017, p. 66.

13 In particolare le leggi Bottai (Legge 1° giugno 1939, n. 1089 e Legge 29 giugno 1939, n. 1497), incentrate prevalentemente sul profilo della conservazione del patrimonio culturale, tanto che la dottrina le ricollega a una «*concezione totalizzante della tutela*», come definita da G. SCIULLO, *Beni culturali e principi della delega*, in *Aedon*, 1998, n. 1, di recente ripreso da G. MANFREDI, *Rigenerazione urbana e beni culturali*, cit., pp. 277 ss.

14 Nella parte in cui prevede la “promozione” della cultura, consacrando in sostanza la necessità dell’attività di valorizzazione, cfr. M.C. CAVALLARO, *I beni culturali: tra tutela e valorizzazione economica*, in *Aedon*, 2018, n. 3.

15 Si tratta di una finalizzazione “imposta”. In effetti, il combinato disposto degli artt. 9 e 97 della Costituzione rende la valorizzazione (con ogni probabilità anche economica) dei beni culturali una “dinamica obbligatoria” al pari della tutela, così M. CAMMELLI, *Immateriale economico e profilo pubblico del bene culturale*, in G. MORBIDELLI - A. BARTOLINI (a cura di), *L’immatereiale economico nei beni culturali*, Giappichelli, Torino, 2016, pp. 94 ss.

16 A.L. TARASCO, *Ai confini del patrimonio culturale tra luoghi comuni e processi di produzione della cultura*, in *Aedon*, 2018, n. 1. Tutela e valorizzazione, che appaiono «*distinte, se non contrapposte*», sono però «*profili necessariamente complementari e interdipendenti*», G. PASTORI, *Tutela e valorizzazione dei beni culturali in Italia: situazioni in atto e tendenze*, in *Aedon*, 2004, n. 3.

La valorizzazione<sup>17</sup>, secondo la definizione del Codice dei beni culturali e del paesaggio<sup>18</sup>, comprende in particolare quelle attività che mirano «a promuovere la conoscenza del patrimonio culturale e ad assicurare le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica del patrimonio stesso»<sup>19</sup>. Si tratta di una nozione polisensu<sup>20</sup>, in cui si annida un vasto spettro fenomenologico<sup>21</sup> ed è “diluita” anche l’attività più propriamente detta “di gestione”<sup>22</sup> e *governance* del patrimonio culturale<sup>23</sup>, dunque anche – per quanto qui rileva – l’organizzazione di mezzi e risorse<sup>24</sup> per la costituzione di un’iniziativa museale<sup>25</sup>. Le relative

---

17 Sulla nozione di valorizzazione la dottrina è assai vasta, basti *ex multis* richiamare S. CASSESE, *I beni culturali: dalla tutela alla valorizzazione*, in *Giorn. dir. amm.*, 1998, n. 7, pp. 673 ss., L. CASINI, *La valorizzazione dei beni culturali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2001, n. 3, pp. 651 e ss., G. PASTORI, *Tutela e valorizzazione dei beni culturali in Italia: situazione in atto e tendenze*, cit., diffusamente N. AICARDI, *L’ordinamento amministrativo dei beni culturali: la sussidiarietà nella tutela e nella valorizzazione*, Giappichelli, Torino, 2002, pp. 20 ss., L. DEGRASSI, *Cultura e Istituzioni. La valorizzazione dei beni culturali negli ordinamenti giuridici*, Giuffrè, Milano, 2008, D. VAIANO, *La valorizzazione dei beni culturali*, Giappichelli, Torino, 2011. Sul tema, con specifico riferimento alla realtà dei musei, M. MONTELLA, P. DRAGONI, *Musei e valorizzazione dei beni culturali*, Atti della Commissione per la definizione dei livelli minimi di qualità delle attività di valorizzazione, Clueb, Bologna, 2010. Dal punto di vista storico, la nozione di valorizzazione si sviluppa nella sensibilità della dottrina già nel secondo dopoguerra, in coincidenza con un superamento della concezione estetizzante dei beni culturali e con una maturata consapevolezza che il loro valore intrinseco sia preservato in modo effettivo e funzionale unicamente se promosso e condiviso, come rileva G. MANFREDI, *Rigenerazione urbana e beni culturali*, cit., p. 278. L’A. ricorda poi come la nozione sia entrata nel lessico normativo con la Legge 26 aprile 1964, n. 310 di «Costituzione di una Commissione d’indagine per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, archeologico, artistico e del paesaggio».

18 Decreto Legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, cui nel prosieguo si farà riferimento anche semplicemente come “Codice”, specificando invece espressamente quando si tratti di altri testi normativi.

19 Art. 6 del Codice, che in parte riprende e in parte sviluppa l’art. 148 del Decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112.

20 La valorizzazione si distingue contenutisticamente in modo netto dalla tutela, nonostante come detto le due nozioni siano concettualmente avvinte da un legame di coimplicazione. Efficace descrizione del rapporto strutturale e ontologico tra tutela e valorizzazione si rinviene in Corte costituzionale, 17 luglio 2013, n. 194, ove si riferisce di «ideale contiguità, nei limiti consentiti, fra le due distinte funzioni di “tutela” e di “valorizzazione”».

21 Una elencazione, chiaramente non tassativa, delle attività che rientrano nella sfera della valorizzazione si rinviene nell’art. 111 del Codice dei beni culturali e del paesaggio. Secondo un’efficace immagine, la cultura in senso lato si evolve attraverso una triplice fase: viene prodotta, conservata e consumata, così G. PIPERATA, *Cultura, sviluppo economico e... di come addomesticare gli scoiattoli*, in *Aedon*, 2018, n. 3 e più sistematicamente sul tema W. SANTAGATA, *La fabbrica della cultura*, Il Mulino, Bologna, 2007. La valorizzazione include principalmente le attività ricomprese nella fase di “consumo”.

22 L’art. 111 del Codice, che descrive le attività riconducibili alla valorizzazione, al primo comma riflette in sostanza la definizione che l’art. 148 del Decreto Legislativo 31

attività hanno una evidente finalizzazione intimamente pubblicistica<sup>26</sup>, ma possono ben essere anche a iniziativa privata, seppur con una differente disciplina e qualificazione<sup>27</sup>.

La valorizzazione ha poi un fondamentale rilievo in una prospettiva più strettamente economica, che qui particolarmente rileva perché la realizzazione di un'iniziativa museale locale "collaborativa" non ha infatti soltanto lo scopo di migliorare fruizione e godimento dei beni culturali in sé, ma anche di promuovere la loro redditività, innescare processi di sviluppo sociale ed economico e generare positive ricadute sul territorio.

In questa direzione, andando al di là della pure articolata disciplina codicistica<sup>28</sup>, secondo le elaborazioni più recenti la nozione di valorizzazione può essere declinata in una duplice accezione: oltre alla storica dimensione "culturale", di natura *extraeconomica* e "funzionale"<sup>29</sup>,

---

marzo 1998, n. 112, alla lett. d) dava dell'attività di gestione. Quest'ultima è concettualmente e tassonomicamente scindibile da quella di valorizzazione in senso proprio, ma non è specificamente menzionata né nel Codice stesso, né in Costituzione, come rileva C. BARBATI, *L'attività di valorizzazione (art. 111)*, in *Aedon*, 2004, n. 1. In ogni caso, alla gestione è ricondotto il complesso delle attività organizzative che precedono la valorizzazione dei beni culturali in senso stretto e che tendono a incrementare il grado di efficienza nella fruizione e ottimizzare il rapporto tra risorse utilizzate e risultati ottenuti.

23 S. CAVALIERE, *La valorizzazione/gestione del patrimonio culturale in funzione dello sviluppo economico: l'esperienza degli strumenti collaborativi*, in *Amministrazione in cammino*, 2020, p. 2, nt. 2, ove si richiamano, tra i principali commentari al Codice dei beni culturali e del paesaggio: G. SEVERINI, *sub Artt. 6-7*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Giuffrè, Milano, 2012, pp. 53 ss., C. BARBATI, *Articolo 6. Valorizzazione del patrimonio culturale*, in M. CAMMELLI (a cura di), *Il codice dei beni culturali e del paesaggio*, Il Mulino, Bologna, 2006, pp. 74 ss., G. LEONE, A.L. TARASCO (a cura di), *sub Art. 6*, in ID. (a cura di), *Commentario al Codice dei beni culturali e del paesaggio*, CEDAM, Padova, 2006, pp. 66 ss.

24 Il Codice medesimo, nel delineare in dettaglio il "contenuto" della valorizzazione, vi riconduce la «*costituzione ed organizzazione stabile di risorse, strutture o reti*» (art. 111) e ancor più nitidamente «*le forme di gestione e cioè i modelli di coordinamento, direzione, esecuzione ed esternalizzazione della valorizzazione*» (art. 115).

25 In generale sugli strumenti giuridici per la valorizzazione M. DUGATO, *Strumenti giuridici per la valorizzazione dei beni culturali immateriali*, in *Aedon*, 2014, n. 1.

26 Mirando a promuovere la cultura e a innalzarne i livelli di fruizione e godimento, nell'interesse dell'intera collettività.

27 In generale, il Codice disciplina la valorizzazione dei beni in modo differenziato in base alla natura del soggetto proprietario e, quanto all'attività *in sé*, qualifica la valorizzazione a iniziativa pubblica come servizio pubblico doveroso, mentre accoglie e incentiva quella a iniziativa privata come attività socialmente utile, ai fini anche fiscali. In argomento G. SEVERINI, *L'immateriale economico nei beni culturali*, in G. MORBIDELLI - A. BARTOLINI (a cura di), *L'immateriale economico nei beni culturali*, Giappichelli, Torino, 2016, pp. 35 s.

28 I principi fondamentali della valorizzazione sono oggetto del Capo II, Titolo II del Codice, come ricorda C. BARBATI, *L'attività di valorizzazione (art. 111)*, cit.

29 Chiaramente evincibile dall'art. 6 del Codice, nei termini qui delineati.

essa ha anche una potenziale declinazione “economica”<sup>30</sup>, in cui si ha invece specifico riguardo alla redditività e alle economie circostanti<sup>31</sup>.

A tentare una sintesi, la valorizzazione nella sua declinazione “culturale” è funzionalizzata a promuovere la conoscenza attraverso interventi diretti su beni e persone, mentre nella sua declinazione “economica” è diretta a incrementare la redditività<sup>32</sup> e creare ricchezza anche all’esterno<sup>33</sup> con conseguente «sviluppo delle economie circostanti»<sup>34</sup>. La valorizzazione economica mira quindi a utilizzare il bene culturale come attrattore e attivatore<sup>35</sup> per stimolare dinamiche di fruizione che richiamano capitali e risorse, incentivando anche la fruizione<sup>36</sup> e facendo emergere un «valore strategico e essenziale per l’economia»<sup>37</sup>.

La valorizzazione “economica” appare conforme all’art. 9 della Costituzione e compatibile con l’azione dei soggetti pubblici<sup>38</sup>, ma - considerando che la stretta interazione dei beni culturali con capitali e finalizzazioni redditive può potenzialmente generare effetti distorsivi pregiudizievoli per gli interessi generali sottesi - le due declinazioni della valorizzazione, contigue ma sostanzialmente distinte, devono pur sempre essere coniugate in

---

30 La dimensione più strettamente economica dei beni culturali ha ricevuto attenzione soltanto in una seconda fase storica, dopo il superamento di una certa visione storica concentrata sul valore “*extraeconomico*” del patrimonio culturale, ossia sulla sua dimensione immateriale “funzionale”. In materia G. SEVERINI, *L’immateriale economico nei beni culturali*, cit., pp. 17 ss., G. PIPERATA, *Cultura, sviluppo economico e... di come addomesticare gli scoiattoli*, cit.

31 E si aprono a tal fine anche prospettive collaborative con i soggetti privati mossi da finalità egoistiche e lucrative, tema su cui si tornerà *infra*, cfr. in ogni caso G. SEVERINI, *L’immateriale economico nei beni culturali*, loc. ult. cit.

32 Per una disamina G. SCIULLO, *I beni culturali quali risorsa collettiva da tutelare - una spesa, un investimento*, in *Aedon*, 2017, n. 3.

33 Cfr. in argomento V. DI CAPUA, *op. cit.*, p. 163 e G. PIPERATA, *Cultura e sviluppo economico nella riflessione del giurista*, in AA.VV., *AIPDA. Annuario 2018. Arte, cultura e ricerca scientifica. Costituzione e amministrazione*, Atti del convegno annuale, Reggio Calabria, 4-6 ottobre 2018, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2019, pp. 26 ss. La valorizzazione economica crea una ricchezza che non necessariamente resta internamente confinata nel settore dei beni culturali, ma è anzi fisiologicamente destinata a riverberarsi all’esterno, sulle altre economie del territorio.

34 M.C. CAVALLARO, *I beni culturali: tra tutela e valorizzazione economica*, cit.

35 La qualità di attivatore diventa oggi rilevante nella prospettiva offerta dalla Convenzione di Faro, su cui si tornerà diffusamente. In ogni caso, su tale terminologia cfr. M. MODOLO, *La riproduzione del bene culturale pubblico tra norme di tutela, diritto d’autore e diritto al patrimonio*, in *Aedon*, 2021, n. 1, p. 31.

36 Su tali aspetti V. DI CAPUA, *op. loc. ult. cit.*

37 G. PIPERATA, *Cultura, sviluppo economico e... di come addomesticare gli scoiattoli*, cit.

38 L’art. 9 non esclude, da parte dell’amministrazione pubblica, la ricerca di strumenti di valorizzazione atti a garantire sostenibilità economica e redditività, pur sempre preservando prioritariamente gli interessi generali coinvolti. Anzi, le attività di valorizzazione economica attiva si rivelano coerenti con i principi di buon andamento e di garanzia dell’equilibrio dei bilanci pubblici di cui all’art. 97 della Costituzione. Sulla questione V. DI CAPUA, *op. cit.*, p. 164, A.L. TARASCO, *Diritto e gestione del patrimonio culturale*, FrancoAngeli, Milano, 2019, p. 9.



modo che quella economica rispetti e ossequi quella – predominante e prioritaria – strettamente culturale<sup>39</sup>.

Nella prospettiva della valorizzazione economica, particolare rilievo ha proprio l'utilizzazione "aggregata" di beni culturali e, dunque, la realtà dei musei, che costituiscono tanto un servizio quanto un "mercato rilevante" e, ove adeguatamente organizzati, producono un non trascurabile indotto esterno<sup>40</sup>, attraendo un eterogeneo insieme di attori e capitali e generando virtuose dinamiche di crescita e sviluppo del territorio. La valorizzazione in senso economico si collega quindi alle ragioni profonde per l'attivazione di un'iniziativa museale collaborativa in un contesto locale, quando lo scopo non sia soltanto di potenziare la fruizione dei beni culturali per lo sviluppo civile, culturale e sociale della comunità, ma anche di utilizzarli come vettore economico<sup>41</sup>. Più in generale, infatti, l'evolversi del concetto di valorizzazione in senso economico implica anche un ripensamento degli strumenti di azione e dei modelli di organizzazione<sup>42</sup> spendibili nel settore dei beni culturali<sup>43</sup>, anche con specifico riferimento alle realtà museali.

### **3. L'attuale assetto delle competenze legislative e amministrative in materia di beni culturali.**

Date queste premesse sul contesto generale dei rapporti tra pubblico e privato in relazione alla valorizzazione del patrimonio culturale, l'indagine non può ora prescindere da una ricognizione delle competenze legislative e soprattutto amministrative in materia di cultura<sup>44</sup>, necessaria per definire l'esatto ruolo degli agenti pubblici in un museo locale collaborativo. Dopo la riforma del Titolo V della Costituzione<sup>45</sup>, la valorizzazione<sup>46</sup> dei beni

39 G. SEVERINI, *L'immateriale economico nei beni culturali*, cit., pp. 35 s. Per M.C. CAVALLARO, *I beni culturali tra tutela e valorizzazione economica*, cit., la valorizzazione economica non deve «*comprimere la finalità intrinseca della stessa funzione di valorizzazione, vale a dire la promozione della cultura*»: in tale ricostruzione si evidenzia una sovraordinazione ontologica della valorizzazione in senso tradizionale ("culturale"). La compatibilità tra le due forme di valorizzazione è ben possibile, come testimonia ad esempio la prassi della rigenerazione urbana, G. MANFREDI, *Rigenerazione urbana e beni culturali*, cit., *passim*.

40 G. SEVERINI, *op. ult. cit.*, pp. 32 s.

41 Come rileva anche G. PASTORI, *Tutela e valorizzazione dei beni culturali in Italia: situazione in atto e tendenze*, cit.

42 Sui profili organizzativi con riferimento alle politiche di valorizzazione anche economica dei beni culturali, diffusamente A. IACOPINO, *op. cit.*

43 Testualmente G. PIPERATA, *Cultura, sviluppo economico e... di come addomesticare gli scoiattoli*, cit.

44 Il tema è intimamente legato anche al principio di sussidiarietà, nella duplice accezione orizzontale e verticale. M.C. CAVALLARO, *I beni culturali: tra tutela e valorizzazione economica*, cit.

45 La riforma del Titolo V è stata attuata con Legge Costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3. Per una ricostruzione dell'assetto costituzionale dopo la riforma, G. SCIULLO, *Il nuovo Titolo V della Costituzione e la finanziaria 2002: note*, in *Aedon*, 2002, n. 1.

46 Unitamente alla promozione e organizzazione di attività culturali.

culturali rientra nella competenza legislativa concorrente di Stato e regioni<sup>47</sup>, mentre resta riservata in via esclusiva allo Stato la tutela<sup>48</sup>, pur prevedendosi espressamente in materia forme di intesa e coordinamento<sup>49</sup> e financo la possibilità di riconoscere «*ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia*» alle regioni<sup>50</sup>.

In ogni caso, come chiarito dalla Corte Costituzionale, la tutela dei beni culturali è una materia “trasversale” – o «*materia-attività*»<sup>51</sup>, che esige necessariamente un concorso di competenze, essendo il patrimonio culturale affidato dalla Costituzione «*alla cura della Repubblica nelle sue varie articolazioni*» senza «*arbitrarie frantumazioni*»<sup>52</sup>. Le norme statali e regionali devono quindi pur sempre esprimere unità di scopi e di intendimenti<sup>53</sup>, in ragione anche della sostanziale continuità ontologica tra tutela e valorizzazione<sup>54</sup> che ne implica l’armonica regolazione. In definitiva, la valorizzazione (e, per estensione, almeno in certa misura la gestione<sup>55</sup>) del patrimonio culturale è oggi affidata alla cura legislativa condivisa di Stato e regioni, così che si possano eventualmente valorizzare in modo ragionevolmente differenziato le singole realtà territoriali.

In questo quadro si inserisce la complessa questione delle competenze amministrative, snodo problematico qui d’interesse. La riforma del Titolo V<sup>56</sup> ha superato il principio del

47 Art. 117, comma 3, della Costituzione.

48 Art. 117, comma 2, lett. s), della Costituzione.

49 Tra Stato e regioni, come dispone il novellato terzo comma dell’art. 118 della Costituzione, che tiene evidentemente conto della capillare diffusione a livello territoriale del patrimonio storico-artistico italiano e della conseguente necessità di garantire una regolazione plastica per far fronte alle eterogenee caratteristiche delle specifiche realtà locali.

50 Art. 116 della Costituzione, che richiama l’art. 117, lett. s), recante tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali.

51 G. SOBRINO, *Gli Enti territoriali possono sottoporre a tutela gli immobili di interesse culturale presenti nel loro territorio? Il rapporto tra i poteri in tema di beni culturali in una recente decisione del Consiglio di Stato (con uno sguardo al d.d.l. costituzionale Renzi - Boschi) (nota a Consiglio di Stato, sez. IV, sentenza n. 519/2016)*, in *Osservatorio costituzionale*, 2016, n. 3, p. 7, che richiama in materia le pronunce della Corte Costituzionale n. 94 del 2003, nn. 9 e 26 del 2004, nn. 232 e 388 del 2005, n. 367 del 2007, n. 193 del 2010, n. 194 del 2013, n. 140 del 2015.

52 Corte Costituzionale, n. 140 del 2015, sempre richiamata da G. SOBRINO, *op. loc. ult. cit.*

53 Ricorrendo ove opportuno allo strumento dell’intesa.

54 Come ha rilevato Corte Costituzionale, 16 giugno 2005, n. 232, ripresa anche da 9 luglio 2015, n. 140. In quest’ultima pronuncia, la Corte ha poi anche evidenziato una natura sostanzialmente unitaria delle esigenze di tutela e valorizzazione, che esige sempre l’applicazione del principio di leale collaborazione. In dottrina, V. DI CAPUA, *La Convenzione di Faro*, cit., p. 162 ricorda come sia da tempo acquisito che gli ambiti di tutela e valorizzazione non possano essere disgiunti e anzi siano integrati nella proiezione dell’art. 9 della Costituzione.

55 Sulla specifica questione della gestione “innominata” si veda C. BARBATI, *L’attività di valorizzazione (art. 111)*, cit.

56 Nel tentativo di ricomporre la (già all’epoca) delicata complessità del quadro di riferimento, l’art. 48 del Decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, nell’ambito della c.d. seconda regionalizzazione, aveva rinviato a successiva legge la distribuzione delle funzioni amministrative «*in ordine alla tutela e valorizzazione del*

parallelismo tra competenze legislative e amministrative, aprendo alla possibilità di una distribuzione disuniforme<sup>57</sup> e creando così «*un'intricata selva di rapporti tra la legislazione statale e quella regionale, nonché l'attività amministrativa degli enti locali*»<sup>58</sup>, foriera di non poche conflittualità interpretative<sup>59</sup>.

In generale, in ossequio al principio di cui all'art. 118 primo comma della Costituzione<sup>60</sup>, le competenze amministrative appartengono, almeno di *default*<sup>61</sup>, al Comune<sup>62</sup>, nell'ottica di una gestione decentrata e "sartoriale" delle realtà territoriali, pur ferma l'esigenza di assicurare equilibri e bilanciamenti che consentano apporti da parte di tutti i livelli di governo<sup>63</sup>.

Soprattutto in materia di beni culturali, assume però decisivo rilievo il principio di leale collaborazione<sup>64</sup>, che pretende dialogo e cooperazione interistituzionale<sup>65</sup> tra gli enti

---

*patrimonio storico, librario, artistico, archeologico, monumentale, paleo-etnologico ed etno-antropologico*».

57 G. MANFREDI, *Il riparto delle competenze in tema di beni culturali e la leale collaborazione*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2017, n. 3, p. 791. In effetti con la riforma del Titolo V si è creata una «*doppia generalità di attribuzioni alle regioni (sul piano legislativo) e ai comuni (su quello amministrativo)*» con «*la fine del parallelismo tra competenze legislative e amministrative*», così G. SCIULLO, *Il nuovo Titolo V della Costituzione e la finanziaria 2002*, cit. La dottrina ha rilevato come, nonostante il superamento del parallelismo tra competenze legislative e amministrative offrisse un'occasione irripetibile per incentivare un sostanziale decentramento delle funzioni amministrative in materia di beni culturali, in realtà le logiche del centralismo hanno finito sostanzialmente per prevalere, A. MITROTTI, *Il riparto di competenze in materia di beni culturali alla luce del felice coniugio tra redditività del patrimonio culturale e diritto di accesso ai beni culturali*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2018, n. 7, p. 6.

58 F. DONÀ, *Partecipazione e sussidiarietà nella valorizzazione dei beni culturali: strumenti disponibili e prospettive future*, in *Federalismi.it*, 2020, n. 25 p. 51.

59 A. POGGI, *La difficile attuazione del Titolo V: il caso dei beni culturali*, in *Federalismi.it*, 2003, n. 8.

60 La norma costituzionale, che implica una sostanziale devoluzione verso il basso, non manca di concrete difficoltà applicative, A. MITROTTI, *op. cit.*, p. 8.

61 Le funzioni amministrative sono infatti attribuite al livello più vicino ai cittadini, ossia al Comune, salvo non debbano essere esercitate in modo unitario in ossequio ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

62 G. SCIULLO, *Il nuovo Titolo V della Costituzione e la finanziaria 2002*, cit.

63 Sul tema A. PAPA, *Strumenti e procedimenti della valorizzazione del patrimonio culturale. Ruolo dei livelli di governo e promozione delle identità*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2006.

64 Così G. MANFREDI, *Il riparto delle competenze in tema di beni culturali e la leale collaborazione*, cit., p. 808. Tale principio ha infatti «*portata dirimente*», come rileva A. MITROTTI, *Il riparto di competenze in materia di beni culturali*, cit., p. 15. Ciò nella consapevolezza che la materia dei beni culturali e in particolare della loro valorizzazione, pur ispirata a un forte decentramento, sia in linea generale difficilmente allocabile in modo univoco. Non a caso il legislatore costituzionale ha ritenuto opportuno, nell'art. 118, prevedere che la legge statale disciplini forme di intesa e coordinamento tra Stato e Regioni. Su leale collaborazione, concertazione e consensualità tra enti territoriali nella valorizzazione dei beni culturali, MARI - M.C. SPENA, *Il ruolo dei privati nella valorizzazione*, cit., p. 82.

interessati<sup>66</sup>, spesso consentendo in concreto di prescindere da puntigliose regolazioni confinarie.

Più in particolare, l'iniziativa alla valorizzazione, in ossequio a una sorta di criterio dominicale<sup>67</sup>, spetterebbe in via principale a chi ha la materiale disponibilità dei beni interessati<sup>68</sup>. In realtà le autonomie locali, in ragione della loro prossimità al territorio e vicinanza geografica e ontologica alle comunità di base, sono titolari di patrimoni e identità culturali specifiche, da cui discende un naturale impegno alla loro valorizzazione<sup>69</sup>.

Ferme queste premesse, l'idea di un'iniziativa condivisa e collaborativa, che veicoli un armonico contributo multi-livello dell'amministrazione pubblica e dei privati, consente in parte di superare le pure complesse diatribe sugli esatti confini delle reciproche competenze, nel segno di una sinergia operativa sostanziale.

#### **4. Governance e valorizzazione "condivisa" del patrimonio culturale nel Codice dei beni culturali e del paesaggio.**

Così delineato il quadro delle competenze amministrative, occorre però ribadire che la valorizzazione del patrimonio culturale (soprattutto in prospettiva economica) non è attività riservata in via esclusiva ai soggetti pubblici, bensì aperta alla cooperazione – e all'iniziativa – dei privati e della società civile.

Anzi, l'importanza assunta di recente dalla valorizzazione per lo sviluppo sociale ed economico ha rinnovato l'interesse proprio su strategie, metodi e strumenti «*attraverso cui il coinvolgimento dei privati, nella cornice giuridica del principio di sussidiarietà orizzontale enunciato dall'art. 118, comma 4, Cost. trova concreta attuazione*»<sup>70</sup>, tema che costituisce uno snodo centrale della presente indagine.

È dunque ora necessario esaminare l'esatto ruolo dei privati nella *governance* dei beni culturali e, più nello specifico, in che misura e con quali modalità possano essere attivamente

65 G. PASTORI, *Tutela e valorizzazione dei beni culturali in Italia: situazioni in atto e tendenze*, cit.

66 Diffusamente D. SORACE, *L'amministrazione pubblica del patrimonio culturale tra Stato e Regioni: dalla sussidiarietà al "principio dell'intesa" (una prima lettura del Codice dei beni culturali e ambientali)*, in *Le Regioni*, 2005, pp. 315 ss. In particolare in materia di valorizzazione, cfr. art. 112 del Codice dei beni culturali e del paesaggio.

67 Questa prospettiva è ancorata a una concezione dogmatica tradizionale dei beni culturali, fondata sulla preminenza concettuale della loro "materialità" e valorizzata anche in certa misura nel Codice. Già da tempo, questa impostazione va però perdendo progressivamente consistenza e, di recente, la Convenzione di Faro ha dato nuovo risalto alla dimensione metafisica e identitaria dei beni. Resta poi vero che il Codice modella la disciplina dell'attività di valorizzazione (e la sua qualificazione) anche in ragione del regime proprietario.

68 G. MANFREDI, *Rigenerazione urbana e beni culturali*, cit., p. 285.

69 M.C. CAVALLARO, *I beni culturali: tra tutela e valorizzazione economica*, cit.

70 V. DI CAPUA, *op. cit.*, pp. 162 ss.

acquisiti i relativi apporti in un'iniziativa partecipativa per la promozione di beni culturali locali.

La valorizzazione può infatti certamente essere "condivisa", ossia aperta a sinergie con i privati<sup>71</sup>, in modo tale che le energie della società civile si intersechino fisiologicamente per garantire l'ottimizzazione degli obiettivi di "messa a valore" dei beni<sup>72</sup>.

Sul piano del diritto positivo interno, il ruolo dei privati nella valorizzazione dei beni culturali è evidenziato dal Codice dei beni culturali e del paesaggio già all'art. 6 comma terzo<sup>73</sup> e poi all'art. 111, qui in duplice prospettiva: sia nell'ambito di collaborazioni con agenti pubblici, che di iniziative indipendenti<sup>74</sup>. Più in generale, il Codice è strutturalmente informato al "principio consensuale"<sup>75</sup> e a una logica collaborativa<sup>76</sup>, aperta al coinvolgimento dei privati<sup>77</sup>, singoli e associati<sup>78</sup>, nonostante secondo certa dottrina più nel senso di una mera partecipazione, quasi soltanto procedimentale, dei cittadini piuttosto che di una effettiva amministrazione "condivisa"<sup>79</sup>.

Con specifico riguardo alle realtà museali locali e alle attività di valorizzazione connesse, rilevante è anche l'art. 112 secondo comma del Codice<sup>80</sup>, che introduce l'accordo come

---

71 Sul contributo dei privati in ordine alla valorizzazione, tra i tanti L. CASINI, *Pubblico e privato nella valorizzazione dei beni culturali*, in *Giorn. dir. amm.*, 2005, n. 7, pp. 98 ss. e, con rilievi critici, F. MERUSI, *Pubblico e privato e qualche dubbio di costituzionalità nello statuto dei beni culturali*, in *Dir. amm.*, 2007, n. 1, pp. 13 ss.

72 In generale la valorizzazione si presta «fecondamente all'apporto partecipativo dei privati», V. DI CAPUA, *op. cit.*, p. 162.

73 Ove si prescrive che la Repubblica favorisca e sostenga proprio «la partecipazione dei privati, singoli o associati, alla valorizzazione del patrimonio culturale».

74 Evincibili, rispettivamente, dall'ultimo capoverso del primo comma e dal secondo comma. Evidenzia entrambe le prospettive C. BARBATI, *L'attività di valorizzazione (art. 111)*, cit. Dunque la società civile non è relegata a compiti meramente ancillari e di supporto, ma può farsi vettrice e promotrice di iniziative.

75 S. CAVALIERE, *La valorizzazione/gestione del patrimonio culturale in funzione dello sviluppo economico: l'esperienza degli strumenti collaborativi*, cit., p. 4. Sul principio consensualistico in materia di valorizzazione, specificamente G. SEVERINI, *Art. 112, Valorizzazione dei beni culturali di appartenenza pubblica*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Giuffrè, Milano, 2012, pp. 851 ss.

76 F. DONÀ, *op. cit.*, p. 58 ove si osserva incidentalmente come la logica collaborativa possa riguardare precipuamente alcune categorie di privati.

77 E. FOLLIERI, *Introduzione*, in ID. (a cura di), *Il diritto dei beni culturali e del paesaggio. I beni culturali*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2005, p. 31.

78 Secondo l'esatta formula del suo art. 6, comma terzo. In generale il Codice presenta una certa apertura anche verso i moduli atipici, come si desume, tra gli altri, all'art. 117. Le forme atipiche in questa sede rilevano particolarmente perché possono essere oggetto di attenzione nella concreta valutazione dei paradigmi organizzativi spendibili per un'iniziativa museale locale.

79 F. DONÀ, *op. loc. ult. cit.*

80 La norma, che riprende e sviluppa la *ratio* del previgente art. 152 del Decreto Legislativo n. 31 marzo 1998, n. 112, prescrive: «la legislazione regionale disciplina le funzioni e le attività di valorizzazione dei beni presenti negli istituti e nei luoghi della cultura non appartenenti allo Stato», statuendo poi che Stato, Regioni ed enti territoriali possano stipulare accordi in ordine a strategie comuni di sviluppo e relativi piani strategici ma soprattutto (comma nono) che anche al di fuori di tali ipotesi si possano

«modalità ordinaria della valorizzazione dei beni culturali»<sup>81</sup>. Nonostante non sia mancata in concreto qualche resistenza<sup>82</sup>, a livello locale la spendibilità di formule istituzionalizzate di valorizzazione condivisa dei beni culturali rappresenta un possibile strumento virtuoso, sia per alimentare la coesione territoriale che per generare un volano economico che benefici l'intera comunità.

## 5. La nuova *governance* del patrimonio culturale alla luce della Convenzione di Faro: la centralità della persona e il ruolo della comunità.

Le direttrici espresse dal Codice domestico devono ora essere sviluppate e in parte riconsiderate alla luce delle fondamentali linee programmatiche dettate dalla Convenzione di Faro<sup>83</sup>, che segna un passaggio decisivo nell'evoluzione della sensibilità internazionale in materia di cultura. In Italia, il tema della *governance* (e valorizzazione) condivisa dei beni culturali è tornato di assoluta attualità proprio a seguito della ratifica della Convenzione, avvenuta soltanto di recente con Legge 1° ottobre 2020, n. 133<sup>84</sup>.

La Convenzione contiene essenzialmente una dichiarazione di principi<sup>85</sup>, non immediatamente precettiva<sup>86</sup> ma comunque foriera a livello concettuale e sistematico di una

---

stipulare accordi tra Stato, autonomie locali e privati per regolare servizi strumentali alla fruizione e valorizzazione di beni culturali.

81G. MANFREDI, *Rigenerazione urbana e beni culturali*, cit., p. 286, con particolare riferimento ai comuni (p. 287), che nel prisma della presente indagine rappresentano il soggetto pubblico d'elezione per l'attivazione dell'iniziativa museale. Cfr. anche S. GARDINI, *La valorizzazione integrata dei beni culturali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2016, n. 2, pp. 403 ss.

82 In generale, M. CAMMELLI, *Cooperazione*, in C. BARBATI - M. CAMMELLI - L. CASINI - G. PIPERATA - G. SCIULLO (a cura di), *Diritto del patrimonio culturale*, Il Mulino, Bologna, 2020, pp. 293 ss. Sembra infatti esservi una scarsa fiducia dell'amministrazione centrale verso le autonomie territoriali, desumibile anche dalla rarità in concreto dei trasferimenti di beni ai sensi dell'art. 5 del Decreto Legislativo 28 maggio 2010, n. 85.

83 Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sul valore dell'eredità culturale per la società, firmata a Faro il 27 ottobre 2005. Sul tema V. DI CAPUA, *op. cit.*, cit., pp. 162 ss., A. GUALDANI, *Italia ratifica la convenzione di Faro: quale incidenza nel diritto del patrimonio culturale italiano?*, in *Aedon*, 2020, n. 3, pp. 272 ss., C. CARMOSINO, *La Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sul valore del patrimonio culturale per la società*, in *Aedon*, 2013, n. 1, P. CARPENTIERI, *La Convenzione di Faro sul valore dell'eredità culturale per la società (da un punto di vista logico)*, in *Federalismi.it*, 2017, n. 4, pp. 2 ss..

84 A quasi sette anni dalla sottoscrizione nel 2013, come rileva, presentandone poi i contenuti e i profili rilevanti G. SCIULLO, *La ratifica della convenzione di Faro: un cammino da avviare*, in *Aedon*, 2020, n. 3, pp. 186 ss.

85 Riportano di questo entusiasmo G. SEVERINI - P. CARPENTIERI, *La ratifica della Convenzione di Faro «sul valore del patrimonio culturale per la società»: politically correct vs. tutela dei beni culturali?*, in *Federalismi.it*, 2021, n. 8, pp. 226 ss., evidenziandone le criticità.

86 È la Convenzione medesima che esclude l'immediata configurazione di "diritti azionabili" all'art. 6, lett. c. In ogni caso, sul punto si veda E. MOTTESE, *op. cit.*, p. 5.

«ventata di novità»<sup>87</sup>, se non di una vera e propria rivoluzione, e destinata a incidere sulla *governance* del patrimonio culturale.

La Convenzione tratteggia anzitutto un concetto innovativo di “patrimonio culturale” (art. 2, lett. a)<sup>88</sup>, concepito in modo non elitario<sup>89</sup> bensì accessibile e condiviso, come “risorsa”<sup>90</sup> (in senso economico, sociale e ambientale<sup>91</sup>) funzionalizzata alla costruzione di una società autenticamente democratica e allo sviluppo sostenibile, nel rispetto della diversità e della qualità della vita<sup>92</sup>. La Convenzione considera il patrimonio ontologicamente intriso della storia della comunità<sup>93</sup> e, applicandogli logiche tipiche dei “beni comuni”<sup>94</sup>, adotta una visione meno materialistica<sup>95</sup> e più concentrata sulla dimensione identitaria<sup>96</sup> rispetto al Codice domestico.

87 A. D’ALESSANDRO, *La Convenzione di Faro e il nuovo Action Plan del Consiglio d’Europa per la promozione di processi partecipativi. I casi di Marsiglia e Venezia*, in L. ZAGATO, M. VECCO (a cura di), *Citizens of Europe. Culture e diritti*, Edizioni Ca’ Foscari, Venezia, 2015, p. 77, che ne sottolinea l’“audacia” e il potenziale attuativo anche dal punto di vista delle politiche partecipative.

88 Il patrimonio culturale è l’«insieme di risorse ereditate dal passato che alcune persone considerano, a prescindere dal regime di proprietà dei beni, come un riflesso e un’espressione dei loro valori, credenze, conoscenze e tradizioni in continua evoluzione. Esso comprende tutti gli aspetti dell’ambiente derivati dall’interazione nel tempo fra le persone e i luoghi». Sul punto, si è più volte ribadito in dottrina che traduzione più efficace (e fedele) dal testo inglese sarebbe stata “eredità culturale”.

89 A tal punto che il bene culturale come oggetto passa in secondo piano rispetto all’uomo, alle sue azioni e alle sue interrelazioni, A. D’ALESSANDRO, *La Convenzione di Faro e il nuovo Action Plan del Consiglio d’Europa*, cit., pp. 77 s.

90 Così esplicitamente anche l’art. 7, lett. c della Convenzione

91 In particolare in ordine al «rafforzamento del senso di appartenenza a una comunità, la costruzione della propria identità e l’uso più sostenibile delle risorse», C. CARMOSINO, *La Convenzione quadro del Consiglio d’Europa sul valore del patrimonio culturale per la società*, cit.

92 Per una nitida ricostruzione M.L. GUALANDI, *Comunicare l’archeologia*, in *MapPapers*, 2014, n. 1-IV, p. 39.

93 F. LARENA, *Le opportunità della Convenzione di Faro*, in *labsus.org*, 2021, disponibile al link <https://www.labsus.org/2021/01/le-opportunita-della-convenzione-di-faro/>.

94 Più in generale, la Convenzione riprende la prospettiva che considera cultura e sapere come beni comuni, come evidenzia V. DI CAPUA, *La convenzione di Faro*, cit., pp. 164 ss. Per un inquadramento dei beni culturali nella prospettiva teorica dei “beni comuni”, S. MAROTTA, *Per una lettura sociologico-giuridica dei beni culturali come beni comuni*, in *Munus*, 2016, n. 2, pp. 439 ss. ma anche E. VANNUCCI ZAULI, *I beni culturali come bene comune*, cit., pp. 398 ss. In senso più ampio, per M.L. GUALANDI, *op. loc. ult. cit.* che il patrimonio sia un bene comune risulterebbe già dall’art. 9 della Costituzione.

95 In particolare, più rivolta alla dimensione identitaria e immateriale e meno improntata alla realtà, A. MONTANARI, *Il sostegno dei beni culturali: riflessioni per una strategia “altruistica”*, in *Aedon*, 2021, n. 2, p. 124.

96 Sicché sarà necessaria, secondo alcuni, una riforma del Codice che allinei la relativa disciplina a questa nuova concezione, come prospetta L. VENTURA, *Le parole chiave della Convenzione di Faro e il ruolo dell’Istituto Centrale per il Patrimonio Immateriale*, in *Dialoghi mediterranei*, 2020, n. 46, disponibile online al link <http://www.istitutoeuroarabo.it/DM/le-parole-chiave-della-convenzione-di-faro-e-il-ruolo-dellistituto-centrale-per-il-patrimonio-immateriale/>.

In armonia con questa impostazione di fondo, la Convenzione riconosce alla società civile un ruolo fondamentale nella produzione, gestione e valorizzazione delle risorse culturali<sup>97</sup>, in consonanza con il principio di sussidiarietà<sup>98</sup>, consacrando una prevalenza ontologica della *governance* democratica<sup>99</sup> su superate logiche gestionali panpubblicistiche<sup>100</sup>.

Mentre il Codice domestico guarda ai privati come “contributori” nella valorizzazione<sup>101</sup>, la Convenzione attribuisce quindi loro una posizione (originaria) di centralità nelle dinamiche di creazione e sviluppo del valore culturale<sup>102</sup>, veicolata mediante l’innovativo<sup>103</sup> e trasversale concetto<sup>104</sup> di “comunità patrimoniale”<sup>105</sup>, con cui si descrive anche l’intimo collegamento identitario tra beni e persone<sup>106</sup>. In questa direzione va poi il riconoscimento di un vero e proprio diritto alla cultura<sup>107</sup>, inteso non soltanto come diritto a beneficiare del patrimonio culturale, ma anche ad arricchirlo<sup>108</sup>: non a caso è incentivata anche la creazione

97 Che consente di superare anche il “dilemma sociale” della sottoproduzione di stimoli culturali, V. DI CAPUA, *op. cit.*, cit., p. 165.

98 A. MONTANARI, *op. loc. ult. cit.*

99 Cfr. A. D’ALESSANDRO, *op. cit.*, p. 77 che parla di «*revisione in senso democratico delle politiche culturali*».

100 La Convenzione, sin dai suoi obiettivi (art. 1) obbliga gli Stati firmatari a prendere misure per garantire «*maggior sinergia di competenze fra tutti gli attori pubblici*» (art. 1, lett. d, secondo trattino), e riconosce il diritto di chiunque, singolo e associato, di «*trarre beneficio dal patrimonio culturale e a contribuire al suo arricchimento*» (art. 4, lett. a), pur con certe limitazioni «*necessarie per la protezione dell’interesse pubblico e degli altrui diritti e libertà*» (art. 4, lett. c).

101 Restando per i pubblici poteri la valorizzazione doverosa e la tutela riservata.

102 Sull’assunto, di più ampio respiro, che «*il patrimonio culturale materiale sia il lievito della vita culturale di una comunità e non debba essere “mummificato” in una logica di pura conservazione statica*», P. CARPENTIERI, *La Convenzione di Faro sul valore dell’eredità culturale per la società (da un punto di vista logico)*, cit., p. 29.

103 F. LARENA, *Le opportunità della Convenzione di Faro*, cit., ritiene la nuova nozione in linea con alcune tendenze virtuose già manifestatesi in Italia: in particolare i regolamenti per l’amministrazione condivisa dei beni comuni e i patti di collaborazione, che hanno contribuito a realizzare una rete per la protezione e valorizzazione delle risorse culturali, cfr. G. ARENA, *I custodi della bellezza*, in *labsus.org*, 2020, disponibile al link <https://www.labsus.org/2020/08/i-custodi-della-bellezza/>.

104 L. VENTURA, *Le parole chiave della Convenzione di Faro e il ruolo dell’Istituto Centrale per il Patrimonio Immateriale*, cit.

105 Infatti la Convenzione «*erige a figura istituzionale nella gestione del bene culturale la “comunità di cultura” ritenendo che la stessa si riferisca a quella particolare collettività che crea un legame biunivoco con il patrimonio ad essa riferito*», G. BIASUTTI, *Brevi note intorno alla nozione di servizio pubblico culturale. Nomina sunt consequentia rerum?*, in *Aedon*, 2021, n. 3, p. 180, nt. 37.

106 È attribuito rilievo preminente alla dimensione immateriale e identitaria dei beni culturali, che nasce e si alimenta proprio nella prospettiva relazionale con la comunità. Tra l’altro, la convenzione consacra anche un fondamentale diritto individuale “alla cultura”, valorizzando la dimensione personale della fruizione del patrimonio.

107 Con una incisiva affermazione di C.A. D’ALESSANDRO, *La ratifica della Convenzione di Faro e il difficile inserimento del cultural heritage nell’ordinamento giuridico italiano*, in *Società e diritti*, 2020, n. 10, p. 209: «*i diritti culturali diventano in Faro diritti fondamentali al pari del diritto alla vita*».

108 Art. 4, lett. a della Convenzione.



di processi culturali nuovi. Ne deriva, in conclusione, un copernicano<sup>109</sup> «*rovesciamento di approccio*»<sup>110</sup>, con la riscoperta dell'importanza assoluta della persona<sup>111</sup> come motore per l'identificazione (e la costruzione attiva) del patrimonio (e, più in generale, dell'esperienza) culturale.

Questa impostazione comunque non ostracizza i soggetti pubblici, dato che la gestione dell'identità culturale è improntata a un approccio integrato tra le «*istituzioni pubbliche in tutti i settori e a tutti i livelli*»<sup>112</sup>, nell'ambito di un quadro giuridico che «*permetta l'azione congiunta di autorità pubbliche, esperti, proprietari, investitori, imprese, organizzazioni non governative e società civile*»<sup>113</sup>.

Dal punto di vista operativo, la Convenzione incide sulla distribuzione delle funzioni<sup>114</sup>, investendo proprio le comunità patrimoniali (e, in definitiva, la società civile e i privati) di fondamentali compiti di tutela e valorizzazione<sup>115</sup>. Ne deriva anche una rinnovata geografia<sup>116</sup> della responsabilità<sup>117</sup>, che, nella prospettiva convenzionale<sup>118</sup>, rappresenta oggi un onere multi-livello ad ampio respiro<sup>119</sup>, non più circoscritto in via esclusiva all'amministrazione ma riferito anche agli individui e alla comunità<sup>120</sup>.

---

109 Proponendo una visione antropocentrica o quanto meno antropologica del “*cultural heritage*”, per utilizzare un'espressione di A. MONTANARI, *op. cit.*, p. 124. Si tratta quindi di una “*rivoluzione copernicana*” per A. D'ALESSANDRO, *La Convenzione di Faro e il nuovo Action Plan del Consiglio d'Europa*, cit., p. 77.

110 V. DI CAPUA, *La Convenzione di Faro*, cit., p. 164.

111 E. MOTTESE, *op. cit.*, p. 6. Nella Convenzione «*l'individuo è, pertanto, punto di partenza e punto di arrivo, finalizzazione ultima di ogni norma sulla protezione dei beni culturali*» (p. 8).

112 Art. 11, lett. a della Convenzione.

113 Art. 11, lett. b della Convenzione. A tal fine gli Stati devono sviluppare metodi innovativi (lett. c), incentivando iniziative volontarie (lett. d) e organizzazioni non governative (lett. e). Sulle organizzazioni di volontariato in particolare, la Convenzione torna all'art. 12, lett. c, ove prescrive di riconoscerne il ruolo, sia come *partner* nelle attività, che come portatori di critica costruttiva.

114 In quest'ottica, sembra mutare proprio la prospettiva: la cura attiva dei beni culturali non è più geneticamente di competenza dell'autorità pubblica e “*condivisibile*” con i privati, bensì originariamente e identitariamente di pertinenza della società civile.

115 V. DI CAPUA, *La Convenzione di Faro*, cit., p. 167, che rileva però come resti in parte oscuro il concetto in sé di comunità patrimoniale.

116 L. VENTURA, *Le parole chiave della Convenzione di Faro*, cit.

117 La condivisione delle responsabilità, che innerva già a livello teorico la *governance* partecipativa domestica dei beni culturali, trova ulteriore sviluppo nella visione olistica del patrimonio culturale proposta dalla Convenzione, come rileva E. MOTTESE, *op. loc.*, p. 3,

118 Introdotta negli artt. 1 e 4, è disciplinata analiticamente nella Sezione III (artt. 11-14).

119 Significativo in questo senso anche l'art. 8, lett. c che invita le parti contraenti a utilizzare il patrimonio culturale per «*rinforzare la coesione sociale promuovendo un senso di responsabilità condivisa nei confronti dei luoghi di vita comune*», definizione in cui si intersecano il tema della coesione sociale, della condivisione attiva della responsabilità e in certa misura dei beni comuni (applicandosi le relative logiche ai luoghi di vita comune).

Per quanto qui rileva, la Convenzione postula tra l'altro l'utilizzabilità del patrimonio culturale per incentivare in senso multi-prospettico lo sviluppo economico, politico e sociale del territorio<sup>121</sup>, in ossequio al principio della "gestione sostenibile"<sup>122</sup>.

In questa cornice si inserisce l'attività di valorizzazione in senso proprio, che, secondo la definizione convenzionale consiste nella «*identificazione, studio, interpretazione, protezione, conservazione e presentazione*»<sup>123</sup> del patrimonio culturale. La nozione non è particolarmente innovativa<sup>124</sup> quanto al contenuto, dovendo rintracciarsi l'originalità piuttosto in punto di metodo e approccio: la valorizzazione, alla luce delle coordinate suesposte, diventa attività imprescindibile<sup>125</sup> per conservare in modo autentico il valore culturale e soprattutto per divulgarlo e trasmetterlo alle generazioni future<sup>126</sup>. Il che implica anche la necessità di una valorizzazione "partecipata"<sup>127</sup>, veicolata attraverso un ruolo fondamentale delle comunità patrimoniali<sup>128</sup>.

---

120 Concetto che rappresenta quindi una sostanziale innovazione rispetto agli assetti dell'ordinamento nazionale, ancorati a una concezione della tutela quale esclusiva responsabilità pubblica. Con l'art. 1 della Convenzione, gli Stati contraenti si impegnano tra l'altro «*a riconoscere una responsabilità individuale e collettiva nei confronti del patrimonio culturale*» (lett. b). Tra le parti vi è poi una responsabilità intesa nel senso di reciproco rispetto del patrimonio culturale (art. 4, lett. b).

121 Art. 8, lett. a della Convenzione, disciplinando specificamente le prospettive della dimensione economica, nel rispetto dell'integrità dell'eredità culturale e senza comprometterne i valori intrinseci (art. 10).

122 Art. 9, lett. b della Convenzione.

123 Art. 5, lett. b della Convenzione.

124 Cfr. sulla innovatività delle nozioni introdotte dalla Convenzione rispetto al Codice, P. CARPENTIERI, *La Convenzione di Faro sul valore dell'eredità culturale*, cit., p. 7.

125 Almeno al pari della tutela, se quest'ultima è intesa come una mera passiva conservazione della fisicità del bene. In effetti, emancipandosi in certa misura dal dogma della realtà del bene culturale, la Convenzione guarda a una dimensione più profonda dell'identità culturale, la cui trasmissione richiede indefettibilmente un'attività intensa di sensibilizzazione e valorizzazione. In questo la Convenzione si discosta anche dal Codice domestico, che invece si concentra, nonostante qualche pure apprezzabile sforzo evolutivo, prioritariamente sulla tutela, a cui la valorizzazione si accompagna soltanto in via accessoria, quando compatibile.

126 Per riprendere l'espressione di cui all'art. 1, lett. b della Convenzione.

127 M. MONTELLA, *La Convenzione di Faro e la tradizione culturale italiana*, in P. FELICIATI (a cura di), *La valorizzazione dell'eredità culturale in Italia*. Atti del convegno di studi in occasione del 5<sup>o</sup> anno della rivista, Macerata, 5-6 novembre 2015, supplemento n. 5/2016 a *Il Capitale Culturale. Studies on the Value of Cultural Heritage*, p. 15.

128 Per V. DI CAPUA, *op. cit.*, p. 164 - che sottolinea l'ampiezza del concetto di valorizzazione proposto in Convenzione - la previsione forse più innovativa sarebbe l'art. 1, lett. b, ove si attribuisce alla comunità patrimoniale un ruolo decisivo nei processi di individuazione, tutela e valorizzazione del patrimonio culturale.

In conclusione, la Convenzione - cui dovrà seguire una normativa attuativa<sup>129</sup> che ne chiarisca la portata applicativa concreta<sup>130</sup> - pretende oggi un ripensamento di saperi, competenze e strumenti per la *governance* dei beni culturali<sup>131</sup> e costituisce una fondamentale *policy* per la Pubblica Amministrazione<sup>132</sup>. Tale aspetto è qui particolarmente rilevante perché investe anche gli istituti della cultura, nel tentativo di trasformarli da attrattori culturali in attivatori culturali<sup>133</sup>.

## **6. Il ruolo dei privati in un museo locale “partecipativo”: imprenditoria, terzo settore, singoli.**

L’iniziativa di un museo locale “partecipativo”, mettendo a sistema le coordinate generali sino ad ora prospettate, intende coniugare contributi ed energie pubbliche e private in un territorio ristretto con l’obiettivo di promuovere risorse culturali<sup>134</sup> (destinate altrimenti a

129 Nell’attuale stato dell’arte essa però si affianca, senza sostituirsi, alla normativa interna, pur creando possibili conflitti soprattutto sull’identità definitoria di alcune nozioni (come patrimonio culturale) P. CARPENTIERI, *La Convenzione di Faro sul valore dell’eredità culturale*, cit., p. 7.

130 La progressiva attuazione degli impegni presi con la Convenzione è la vera sfida che attende ora le istituzioni, come ricorda C.A. D’ALESSANDRO, *op. cit.*, p. 212.

131 Su queste esigenze G. SCIULLO, *La ratifica della Convenzione di Faro: un cammino da avviare*, cit., pp. 186 s. A. D’ALESSANDRO, *op. cit.*, p. 77 rileva come operatori e istituzioni del settore si muovano verso una revisione in senso democratico.

132 D. MANACORDA, *L’immagine del bene culturale pubblico tra lucro e decoro: una questione di libertà*, in *Aedon*, 2021, n. 1, p. 25.

133 In argomento, M. MODOLO, *La riproduzione del bene culturale pubblico tra norme di tutela, diritto d’autore e diritto al patrimonio*, cit., p. 31.

134 Obiettivo non necessariamente redditizio per gli attori coinvolti, collegato piuttosto all’interesse generico a un miglioramento della realtà territoriale, G. MARI - M.C. SPENA, *Il ruolo dei privati nella valorizzazione*, cit., p. 87.

rimanere improduttive<sup>135</sup>) e di generare così un ritorno di valore anche all'esterno<sup>136</sup> in termini di benessere sociale ed economico<sup>137</sup> per la collettività<sup>138</sup>.

L'esigenza di pensare un modello "collaborativo" anche in ambito museale si impone a maggior ragione alla luce di una complessiva evoluzione dell'assetto sociale, in cui le dinamiche classiche delle interrelazioni istituzionali e la stessa gestione dell'utilità pubblica vanno subendo profondi mutamenti<sup>139</sup>. Nell'ultima fase storica, infatti, si documenta una riscoperta della solidarietà e della sussidiarietà, con una significativa espansione del terzo settore e una proliferazione dei moduli organizzativi privatistici con scopi di utilità sociale, tra cui fondazioni<sup>140</sup> e associazioni, in particolare nel settore della cultura. Proprio la floridità di questo rinnovato contesto ha stimolato la ricerca di nuove opzioni per la *governance* partecipativa dei beni culturali in ambito locale, che, in armonia con i principi della Convenzione di Faro, valorizzino la comunità proponendosi non soltanto come attrattori, ma come attivatori di processi culturali<sup>141</sup>.

135 Si è ormai consolidata una generalizzata consapevolezza per cui i beni culturali non debbano essere soltanto conservati ma impiegati (e valorizzati) attivamente, G. MANFREDI, *Rigenerazione urbana e beni culturali* cit., p. 278.

136 Nel territorio di riferimento, anche con riguardo ad altri settori non strettamente connessi ai beni culturali. Si pensi, come ricorda G. SEVERINI, *L'immateriale economico dei beni culturali*, cit., pp. 34 ss., ai flussi turistici e più in generale al «virtuoso volano economico locale» (non privo di potenziali ricadute negative), che interessa l'intera comunità e che costituisce oggetto di una sorta di interesse diffuso dei terzi. In generale sul tema dello sviluppo territoriale, A. IACOPINO, *op. cit.* Lo scopo ultimo del museo locale collaborativo è proprio costituire un modello gestionale redditivo che possa fungere da attrattore e catalizzatore di risorse e capitali.

137 La valorizzazione dei beni culturali è «considerata fattore generativo e conformativo dello sviluppo economico e sociale dell'area» in quanto «fattore di attrazione di un territorio, e in questo effetto, difficilmente quantificabile, risiede la sua convenienza economica, considerata anche in ragione del c.d. benessere economico, o sviluppo sociale: non in quanto bene produttivo in sé (non sarebbe valorizzazione del bene culturale, ma da bene culturale)», così G. SEVERINI, *sub artt. 6-7, cit.*, p. 63. In effetti, secondo autorevole dottrina, tra cultura ed economia vi è un intimo legame (soprattutto a livello locale), tanto che la domanda di offerta culturale incide sullo sviluppo economico, G. PIPERATA, *Cultura, sviluppo economico e... di come addomesticare gli scoiattoli*, cit. e diffusamente B. ACCETTURA, *Valorizzazione del patrimonio culturale e nuovi modelli per lo sviluppo dei territori*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2015.

138 Come efficacemente rilevato da B. ACCETTURA, *Politiche di valorizzazione e funzione sociale dei beni culturali. Pratiche di cittadinanza attiva*, in *Federalismi.it*, 2019, n. 15, p. 2. I vantaggi ritratti dalle attività di valorizzazione del patrimonio culturale devono essere ricercati ad ampio raggio nel «benessere della collettività in cui i beni sono collocati».

139 Sul caso dei musei civici, G. MORBIDELLI, *I musei civici italiani fra tradizione e innovatività*, in *Aedon*, 2021, n. 1, pp. 45 ss.

140 Il modulo soggettivo della fondazione appare confacente alle iniziative azionate nello spettro del principio di sussidiarietà, in quanto formula privatistica geneticamente idonea a veicolare i corpi intermedi verso scopi di interesse generale. A tal proposito si rinvia alle storiche sentenze della Corte Costituzionale nn. 300 e 301 del 2003, depositate il 29 settembre 2003.

141 Questa specifica terminologia si rinviene in M. MODOLO, *La riproduzione del bene culturale pubblico tra norme di tutela, diritto d'autore e diritto al patrimonio*, cit., p. 31.

L'iniziativa di un museo locale collaborativo si fonda concettualmente in via principale proprio sulla catalizzazione del contributo attivo proveniente dal tessuto socio-economico-politico locale<sup>142</sup>, dunque sulla cooperazione – spontanea o interessata<sup>143</sup> - degli operatori economici del territorio<sup>144</sup> e ancor prima della popolazione locale<sup>145</sup>. Il museo non si rivolge unicamente all'universo dell'imprenditoria, ma anche (e soprattutto) ai privati (singoli e organizzati in corpi sociali<sup>146</sup>), che operano spontaneamente per la valorizzazione dei beni culturali al di fuori dai paradigmi istituzionali dell'azione amministrativa e, in certa misura, senza soffrirne i relativi limiti, potendo apportare così un contributo notevole in termini di efficienza<sup>147</sup>. Più in concreto, mentre il coinvolgimento degli operatori economici consente di procacciare risorse ulteriori difficilmente immaginabili negli stringati limiti delle pubbliche

---

142 Per un'indagine casistica sul contributo dei singoli, dal basso, alla gestione del patrimonio culturale si vedano gli studi (l'ultimo dei quali significativamente intitolato "*Il bene nostro*") di Giuliano Volpe, già presidente del Consiglio Superiore per i Beni Culturali e Paesaggistici del Ministero della Cultura: G. VOLPE, *Il bene nostro. Un impegno per il patrimonio culturale*, Edipuglia, Bari, 2018, ID., *Un patrimonio italiano. Beni culturali, paesaggio e cittadini*, UTET, Torino, 2016. Ancora sul tema, con riferimenti comparatistici, D. MESSINEO - R. OCCHILUPO, *La gestione di musei e parchi archeologici e il coinvolgimento dei privati nel settore culturale: l'Italia nel confronto con la Francia, la Germania e la Spagna*, in *Aedon*, 2014, n. 3, nonché C. BARBATI, *Pubblico e privato per i beni culturali, ovvero delle "difficili sussidiarietà"*, in *Aedon*, 2001, n. 3, M. CAMMELLI, *Pubblico e privato nei beni culturali: condizioni di partenza e punti di arrivo*, in *Aedon*, 2007, n. 2.

143 Sul tema dei contributi di privati mossi da logiche *profit* si tornerà *infra*.

144 Non può sottacersi che, soprattutto per l'imprenditoria locale, la partecipazione a un'iniziativa museale (o comunque culturale) genera un ritorno reputazionale spendibile presso la comunità di riferimento, tale da costituire una sorta di implicita misura premiale.

145 R. TUCCI, *Dibattito* in AA.VV., *Il museo verso una nuova identità*, Gangemi, Roma, 2011, p. 117 precisa che per poter svolgere la propria funzione educativa il museo (e in particolar modo il museo locale) deve necessariamente saper valorizzare «*la centralità del territorio e il coinvolgimento delle comunità locali*».

146 Sul tema, ampie riflessioni con dati statistici a corredo in F. CAVAZZONI, *Il ruolo dei privati nella conservazione e nella valorizzazione dei beni culturali*, in *Astrid online*, 2010, disponibile al link <http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/ella/ella-conservazione-e-nella-valorizzazione-dei-beni-culturali.pdf>. Più in generale, E. BATTELLI, *I soggetti privati e la valorizzazione del patrimonio culturale*, in AA.VV., *Patrimonio culturale. Profili giuridici e tecniche di tutela*, Roma Tre Press, Roma, 2017, pp. 53 ss. La questione è stata ampiamente dibattuta in occasione del convegno "*Cittadini e Istituzioni: insieme per la protezione del patrimonio culturale in Basilicata. Chi siamo e cosa possiamo fare*" tenutosi a Potenza, Palazzo Loffredo, in data 17 giugno 2019. Su un piano internazionale, la governance partecipata dei beni culturali è stata oggetto della sessione di studi "*Participatory governance of built heritage conference*" organizzata dalla Heritage Cultural Heritage Agency a Piet Mondrian, in Olanda, il 3 e 4 novembre 2018.

147 Per S. MAROTTA, *Per una lettura sociologico-giuridica dei beni culturali come beni comuni*, cit., p. 440, la tendenza dell'ordinamento all'apertura verso i privati anche nel settore dei beni culturali doveva «*restituire efficienza al settore di fronte all'immobilità degli apparati pubblici*».

finanze<sup>148</sup>, così da evitare il rapido impoverimento dei bilanci<sup>149</sup>, la partecipazione della comunità locale<sup>150</sup> si rivela funzionale a prevenire rapide sclerotizzazioni<sup>151</sup>, tristemente non estranee all'esperienza dei musei territoriali gestiti da soggetti pubblici<sup>152</sup>. Questo connubio di interessi assicura sul piano pratico appetibilità e riscontro all'iniziativa museale<sup>153</sup> che, circolarmente, genera utilità economica per il territorio e ne alimenta il benessere sociale: la riuscita sostanziale del progetto passa quindi necessariamente attraverso la sensibilizzazione della comunità di base<sup>154</sup>, dunque dei *citizens*. Ciò vale a maggior ragione ove siano interessati dall'iniziativa beni etnoantropologici, nel qual caso la comunità è chiamata in sostanza a curare direttamente le "proprie" risorse culturali, ossia quelle che incarnano e

148 M.C. CAVALLARO, *I beni culturali tra tutela e valorizzazione economica*, cit. Sul tema G. SEVERINI, *Il patrimonio culturale e il concorso dei privati alla sua valorizzazione*, in *Riv. giur. edil.*, 2015, n. 6, pp. 322 ss. Il reperimento di risorse presso i privati, in passato talvolta sfavorevolmente attenzionato dalla giurisprudenza contabile, si ripropone come opportunità ineludibile nella cornice dell'attuale crisi delle risorse pubbliche (a maggior ragione durante e dopo la pandemia da Covid-19), soprattutto con riguardo alla realtà degli enti locali. Il rapporto Istat pubblicato nel gennaio 2019, riferito all'anno 2017, su *"I musei, le aree archeologiche e i monumenti in Italia"*, disponibile al link <https://www.istat.it/it/archivio/226510#:~:text=I%20musei%20e%20le%20altre,45%2C8%20milioni%20i%20> ha accertato che, all'epoca delle rilevazioni, meno della metà degli istituti italiani (47,9%) prevedeva l'ingresso a pagamento e che il 42,3% non vantava alcuna entrata economica derivante dalla vendita dei biglietti. Di questi, soltanto uno su dieci è un istituto statale, che può quindi alimentarsi con le risorse economiche derivanti dalla contabilità generale. Quanto ai musei privati, secondo l'inequivoca opinione di G. SEVERINI, *Musei pubblici e musei privati: un genere, due specie*, in *Aedon*, 2003, n. 2, «un museo privato è sempre, finanziariamente, un'operazione in perdita: i costi superano sempre, e di molto, i ricavi».

149 Come rileva G. PIPERATA, *Cultura, sviluppo economico e... di come addomesticare gli scoiattoli*, cit. la valorizzazione economica obbedisce proprio all'esigenza pratica di procacciare risorse, considerando che la conservazione e gestione di beni culturali ha sovente impegnativi costi fissi, i quali implicano disponibilità di finanze difficilmente reperibili nei pubblici bilanci nel contesto della recente grave crisi economica.

150 Tale partecipazione dovrebbe trovare conforto e conferma anche nel particolare legame della comunità locale con i beni culturali oggetto di musealizzazione, in ossequio al modello della c.d. "comunità patrimoniale" configurato dalla Convenzione di Faro e intimamente connesso proprio al tema della sussidiarietà, A. MONTANARI, *Il sostegno dei beni culturali: riflessioni per una strategia "altruistica"*, cit., p. 124.

151 Come rileva M.C. CAVALLARO, *I beni culturali*, cit., «l'inventiva e la capacità dei privati di fare impresa possono offrire soluzioni e modalità di valorizzazione del bene che il soggetto pubblico spesso non è capace di mettere in atto».

152 La letteratura specialistica ha rilevato da tempo come i piccoli musei promossi dagli enti locali spesso si trasformino patologicamente in sterili "magazzini di deposito", per la pericolosa tendenza delle amministrazioni a non alimentare persistentemente le iniziative culturali, esponendole all'obsolescenza e al disinteresse, cfr. sul punto F. FORTE - M. MANTOVANI, *Manuale di Economia e Politica dei Beni Culturali*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2004, p. 478. Gli stessi A. sottolineano anche come talvolta gli enti locali dispongano di ampi patrimoni culturali, non gestiti né valorizzati per difetto di risorse o d'interesse: «ci sono anche archivi, con documenti del passato che hanno un notevole interesse né inventariati, né catalogati e spesso neppure registrati individualmente».

narrano l'identità autoctona<sup>155</sup>, sicché insorge in modo naturale un certo spirito collaborativo<sup>156</sup>.

## **7. Il perimetro concettuale del principio di sussidiarietà orizzontale: la "questione" dei privati animati da logiche *profit*.**

L'idea di un museo locale "partecipativo" costituisce dunque sostanzialmente espressione del principio di sussidiarietà orizzontale<sup>157</sup> di cui all'art. 118 quarto comma della Costituzione, particolarmente attenzionato in epoca recente in ragione della difficile

---

153 Dato che proprio la comunità locale costituisce anche il *target* privilegiato dell'offerta culturale. Per una indagine empirica sul rapporto tra museo e comunità si veda il report "*Quali politiche per un pubblico nuovo. Un percorso di ricerca e di azione per i musei di Torino e del Piemonte*" pubblicato a giugno 2009, che raccoglie gli esiti di una articolata e complessa ricerca promossa dalla fondazione FitzCarraldo, disponibile online al link [http://www.fitzcarraldo.it/ricerca/pdf/nuovipubblici\\_report.pdf](http://www.fitzcarraldo.it/ricerca/pdf/nuovipubblici_report.pdf) (in particolare pp. 20 ss.). Per un approfondimento E. FIDELBO, *Strumenti giuridici di valorizzazione del rapporto tra patrimoni culturali e territorio: il caso dei patti di collaborazione tra amministrazioni locali e cittadini*, in *Aedon*, 2018, n. 3.

154 Secondo il rapporto Istat 2017 già citato, al tempo delle rilevazioni quasi un museo su tre aveva collaboratori volontari. Tale dato assume maggior significato se si considera che circa il 58% dei musei censiti non aveva più di cinque addetti stabilmente inseriti in organico, sicché il maggior segmento del panorama museale appariva costituito proprio da micro-musei.

155 In particolare quando la comunità vanta un collegamento particolare con i beni culturali assoggettati a tutela, per ragioni di tradizione, di etnia, di localizzazione geografica, secondo lo spirito della Convenzione di Faro e il connesso paradigma della comunità patrimoniale.

156 In linea con l'idea che il patrimonio culturale del territorio «*fondi esso stesso l'identità collettiva di quella data comunità e che fra i due esista un rapporto dialettico in grado di porre in essere - nei fatti, prima che nelle norme - pratiche di "cittadinanza attiva"*», F. DONÀ, *Partecipazione e sussidiarietà nella valorizzazione dei beni culturali*, cit., p. 51.

157 Sul quale D. BOLOGNINO, *Il principio di sussidiarietà nell'art. 118, comma quarto: un'interpretazione*, in *Nuove autonomie*, 2003, pp. 663 ss., G. ARENA, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118 u.c. della Costituzione*, in AA.VV., *Studi in onore di Giorgio Berti*, vol. I, Jovene, Napoli, 2008, M. ABRESCIA, *Il principio costituzionale di sussidiarietà*, Bonomo, Bologna, 2005. Per uno studio antecedente alla riforma dell'art. 118, cfr. A. D'ATENA, *Il principio di sussidiarietà nella Costituzione italiana*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comparato*, 1997, pp. 603 ss. In tema D. D'ALESSANDRO, *Sussidiarietà, solidarietà e azione amministrativa*, Giuffrè, Milano, 2004, G. ARENA - G. COTTURRI, *Il valore aggiunto. Come la sussidiarietà può salvare l'Italia*, Carocci, Roma, 2010, G. MANFREDI, *La sussidiarietà orizzontale e la sua attuazione*, in *Amministrazione in cammino*, 2016, pp. 1 ss. In prospettiva più ampia, P. DURET, *Sussidiarietà e autoamministrazione dei privati*, CEDAM, Padova, 2004, pp. 46 ss. Per indagini casistiche, G. MACDONALD, *Sussidiarietà orizzontale. Cittadini attivi nella cura dei beni comuni*, Aracne, Roma, 2018 e M. MUSELLA, *La sussidiarietà orizzontale: economia, politica, esperienze territoriali in Campania*, Carocci, Roma, 2012.

congiuntura economica in cui versano le pubbliche amministrazioni<sup>158</sup>, in particolare nel settore dei beni culturali<sup>159</sup>.

La sussidiarietà<sup>160</sup> nella sua proiezione orizzontale<sup>161</sup> valorizza essenzialmente le «istituzioni spontanee di cittadini che intendono provvedere alla risoluzione dei problemi di interesse generale della collettività»<sup>162</sup> e dunque le iniziative dei privati volte al perseguimento di finalità pubblicistiche<sup>163</sup>. Applicando il principio di sussidiarietà, nelle sue due estensioni, alle attività di valorizzazione e gestione del patrimonio culturale sono «chiamati a partecipare e a collaborare, tanto le amministrazioni pubbliche, a vario titolo coinvolgibili, quanto i privati (in quanto singoli e in forma associata)»<sup>164</sup>. Con specifico riguardo agli enti territoriali e alle relative iniziative a carattere museale<sup>165</sup>, tale principio può così offrire una prospettiva nuova per

158 Come osserva R. RANDAZZO, *La fondazione di partecipazione come modello di «business» sostenibile*, in *Enti non profit*, 2012, n. 3, p. 24 la «drastica riduzione di risorse» in capo alla pubblica amministrazione induce a «immaginare soluzioni alternative che vedano anche il coinvolgimento diretto degli enti del terzo settore». In termini E. BELLEZZA, *Ci sono tre criticità principali*, in *Giornale delle fondazioni*, 2011, disponibile al link <http://www.ilgiornaledellefondazioni.com/content/ci-sono-tre-criticita-C3%A0-principali> che evidenzia come la crisi delle risorse abbia aperto alla ricerca di soluzioni di partenariato, in particolare nel settore culturale, o comunque abbia imposto di attenzionare moduli partecipativi.

159 Sul rapporto tra beni culturali e sussidiarietà, soprattutto nel senso dell'esigenza di ricercare innovativi modelli organizzativi e di *governance*, cfr. F. DONÀ, *Partecipazione e sussidiarietà nella valorizzazione dei beni culturali*, cit., pp. 51 ss., G. SEVERINI, *Il patrimonio culturale e il concorso dei privati alla sua valorizzazione*, cit., pp. 323 ss., C. BARBATI, *Pubblico e privato per i beni culturali, ovvero delle "difficili sussidiarietà"*, cit.

160 L'esatto perimetro concettuale della nozione è assai incerto. S. CASSESE, *L'aquila e le mosche. Principio di sussidiarietà e diritti amministrativi nell'area europea*, in F.A. ROVERSI MONACO (a cura di), *Sussidiarietà e Pubbliche Amministrazioni*, Atti del Convegno per il 40° anniversario della Scuola di Specializzazione in Diritto Amministrativo e Scienza dell'amministrazione (Bologna, 1995), Maggioli, Rimini, 1997, pp. 73 ss. documenta oltre trenta diverse definizioni di sussidiarietà. Per alcune ricostruzioni G. ARENA, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118 u.c. della Costituzione*, cit., *passim* nonché, dello stesso A., la relazione *Un nuovo modo di amministrare* alla Convenzione nazionale sulla sussidiarietà, tenutasi a Roma il 12 marzo 2004, disponibile online in [www.cittadinanzattiva.it](http://www.cittadinanzattiva.it).

161 Sulla dimensione orizzontale del principio si veda L. MELICA, voce *Sussidiarietà*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, 2006, pp. 5837 ss.

162 V. CERULLI IRELLI, voce *Sussidiarietà (diritto amministrativo)*, in *Enc. Giur.*, 2004, pp. 1 ss. Diffusamente R. COTTURRI, *Potere sussidiario. Sussidiarietà e federalismo in Europa e in Italia*, Carocci, Roma, 2001.

163 Tale principio trova conferma in una recente tendenza a ridurre il peso organizzativo gravante sulla macchina amministrativa, con devoluzione alla società civile di funzioni e compiti tradizionalmente riservati all'amministrazione pubblica, mediante individuazione e valorizzazione di formule organizzative e operative che garantiscano il coinvolgimento attivo dei privati, nel tentativo di stimolare forme partecipative e partecipate di cura del bene comune.

164 S. CAVALIERE, *La valorizzazione/gestione del patrimonio culturale in funzione dello sviluppo economico*, cit., p. 3.

165 Sul tema, N. AICARDI, *L'ordinamento amministrativo dei beni culturali: la sussidiarietà nella tutela e nella valorizzazione*, Giappichelli, Torino, 2002, pp. 20 ss.



superare le non sempre entusiastiche esperienze classiche dei musei locali pubblici, che hanno rilevato profondi limiti<sup>166</sup>.

Gli esatti confini del principio di sussidiarietà orizzontale sono però ancora oggi in parte incerti. Secondo alcuni ricadrebbero infatti nella sfera della sussidiarietà orizzontale soltanto i privati che muovano a tutela del bene comune con logiche non utilitaristiche e «*non profit*»<sup>167</sup>, restandone invece esclusi quelli che perseguono contestualmente anche interessi personali<sup>168</sup>, senza avere quindi una disinteressata aspirazione altruistica<sup>169</sup>. In effetti, i privati con logica *profit* perseguono finalità egoistiche che soltanto incidentalmente si allineano all'interesse pubblico e ben possono in alcuni casi discostarsene e persino confliggervi, creando una delicata questione "di priorità" (o "di lealtà") che può incidere in concreto su decisioni e strategie operative risolvendosi a detrimento del bene comune.

Secondo un'altra lettura, più elastica, si rientrerebbe sempre nella sfera della sussidiarietà orizzontale quando il privato realizzi un interesse pubblico, anche se contestualmente ne persegua (e massimizzi) uno proprio<sup>170</sup>.

In ogni caso, a prescindere dalle diatribe teoriche sul perimetro concettuale astratto della nozione di sussidiarietà, non sembra necessario in concreto precludere il contributo dei privati animati da logiche *profit*<sup>171</sup>, purché siano attivate adeguate cautele a tutela del bene

166 Corte dei conti, sez. autonomie, deliberazione n. 8/AUT/2005 del 30 novembre 2005, ha esemplificativamente rilevato una generalizzata inefficienza nelle iniziative di gestione museale in economia promosse dagli enti locali. Non diversa sorte hanno in generale i musei privati, come ricorda G. SEVERINI, *Musei pubblici e musei privati: un genere, due specie*, cit.

167 Si tratta principalmente di associazioni, fondazioni ed enti del terzo settore, nonché assai sovente di cittadini singoli non organizzati.

168 G. MANFREDI, *Rigenerazione urbana e beni culturali*, cit., p. 292.

169 Ciò perché quelli animati da logiche non utilitaristiche hanno una «*attitudine dativa*», a differenza di quelli che operano con logiche *profit*, mossi da una «*acquisitiva*», che se non opportunamente modulata anche tramite la regolazione, può determinare pregiudizi per gli interessi pubblici, G. SEVERINI, *L'immateriale economico nei beni culturali*, pp. 35 ss.

170 Anzi, nelle azioni "in sussidiarietà" vi sarebbe assai spesso «*un mix di interesse personale e di solidarietà*», così G. ARENA, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art.118, u.c. della Costituzione*, in *Amministrazione in cammino*, 2003, p. 17 e l'interesse personale del privato potrebbe persino essere trainante rispetto a quello pubblico, realizzato soltanto incidentalmente. Recentemente A. ALBANESE, *Diritto all'assistenza e servizi sociali. Intervento pubblico e attività dei privati*, Giuffrè, Milano, 2007, p. 188, nt. 41.

171 Sulla fattiva utilità dei contributi provenienti da privati impegnati parallelamente (e prioritariamente) nella cura dei propri interessi personali, si veda l'intervista a rilasciata nel 2011 da Marco Cammelli ad *Aedon*, G. CALDERONI - G. SAPORETTI - M. CAMMELLI, *La sussidiarietà in concreto: pubblico e privato negli spazi pubblici*, in *Aedon*, 2011, n. 2. Va anche considerato che il ruolo di questi privati spesso si rivela, in concreto, imprescindibile per la valorizzazione dei beni culturali, pur ferma una posizione di "governo" pubblico dell'interesse, cfr. G. SCIULLO, *I beni culturali quale risorsa collettiva da tutelare - una spesa, un investimento*, cit. L'apertura ai soggetti privati, tra cui le imprese, è infatti indubbiamente rilevante «*per dare nuova linfa agli esangui apparati della pubblica amministrazione*», S. MAROTTA, *Per una lettura sociologico-giuridica dei beni culturali come beni comuni*, cit., p. 439.

pubblico<sup>172</sup>, atte a discernere i casi in cui gli interessi economici privati «muovano in direzione antagonista»<sup>173</sup> da quelli in cui muovano «in senso convergente»<sup>174</sup> rispetto a quelli pubblici.

Il «giusto governo delle occasioni di questa divergenza e contrasto»<sup>175</sup> è infatti la chiave di volta per aprire la sussidiarietà anche ai soggetti privati animati da logiche *profit* e, nel settore dei beni culturali, per coinvolgerli nella valorizzazione<sup>176</sup>.

## **8. Le migliori soluzioni giuridiche per la costituzione e gestione di iniziative museali partecipative: il ricorso a strumenti privatistici.**

Pur con i limiti prospettati *supra*, il museo “partecipativo” può costituire un’alternativa moderna, credibile ed efficace, alle formule tradizionali di *governance* locale dei beni culturali (essenzialmente la gestione in economia e l’affidamento diretto<sup>177</sup>), rivelatesi soluzioni non sempre economicamente sostenibili<sup>178</sup>, realizzando tra l’altro in modo concreto i principi della Convenzione di Faro.

Dal punto di vista della struttura giuridica, il museo locale collaborativo richiede dunque un modello organizzativo capace di accogliere e veicolare i contributi di interlocutori privati istituzionali economicamente predisposti all’erogazione di risorse, ma anche di privati

172 In ragione di questi rischi, è richiesta una particolare cautela e una attenta valutazione *case by case*.

173 Ipotesi in cui evidentemente l’intervento (*recte* l’ingerenza) del privato risulterà sgradita in quanto controproducente per l’interesse pubblico e andrà conseguentemente preclusa.

174 G. SEVERINI, *op. loc. ult. cit.* Anzi, la sussidiarietà è alimentata anche dal fatto che interesse comune e interesse personale «spesso» (ma non sempre) coincidono in modo spontaneo e fisiologico, F. CIRILLO, *L’individualismo che crea legami. Solidarietà nell’era globale*, FrancoAngeli, Milano, 2010, pp. 57 ss.

175 Cfr. G. SEVERINI, *L’immateriale economico nei beni culturali*, cit. Di recente il problema si è riproposto con la ratifica della Convenzione di Faro, a cui non ha fatto seguito un chiaro intervento riformatore di dettaglio del legislatore nazionale. In generale, il coinvolgimento dei privati viene reiteratamente proposto «a qualsiasi costo», anche senza opportune garanzie e attente valutazioni sull’efficienza e la rispondenza di ciascun contributo all’interesse generale, come rileva V. DI CAPUA, *op. cit.*, p. 167.

176 Vigilando, anche attraverso la regolazione, «che la logica lucrativa di taluni non sopravvanti la corretta fruizione culturale da parte del pubblico» G. SEVERINI, *op. loc. ult. cit.* L’A. rileva però come vi sia una generale incertezza sul tema della regolazione in questa materia, pur nella condivisa consapevolezza che l’unico effettivo rimedio alle possibili derive egoistiche degenerative risiede in una effettiva disciplina, pur non tale da degenerare in iperregolazione come rammenta G. PIPERATA, *Cultura, sviluppo economico e... di come addomesticare gli scoiattoli*, cit.

177 Sulla gestione dei servizi pubblici e in particolare dei musei a livello locale, cfr. C. BERTOLINI, *I musei pubblici*, in G. COLOMBINI (a cura di), *La nozione flessibile di proprietà pubblica. Spunti di riflessione di diritto interno ed internazionale*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 454.

178 In quanto non sempre idonee a fornire una cornice organizzativa per coniugare efficacemente e virtuosamente cultura e sviluppo economico, G. PIPERATA, *Cultura, op. ult. cit.*

cittadini interessati alla libera collaborazione<sup>179</sup> e di enti del terzo settore, preservando comunque la posizione di garanzia e controllo degli enti pubblici coinvolti.

Quanto alla tipologia di persona giuridica idonea latrice del progetto, si rivelano particolarmente congruenti i moduli geneticamente privatistici<sup>180</sup>, dato che le soluzioni di natura pubblicistica non sempre appaiono egualmente adeguate agli scopi<sup>181</sup>, come evidenzia anche il dato esperienziale<sup>182</sup>.

La scelta di affidare l'iniziativa a un soggetto giuridico formalmente privatistico consente inoltre - almeno in certa misura - di emanciparsi dai limiti propri dell'azione amministrativa e dei suoi attori istituzionali: il museo conserva infatti, dal punto di vista strutturale e funzionale, una certa indipendenza rispetto agli enti pubblici territoriali coinvolti, il che garantisce maggiore elasticità di gestione, incidendo anche sull'applicabilità di alcune discipline pubblicistiche<sup>183</sup>.

Nelle iniziative su territori ristretti, infine, è ben probabile che parte delle risorse, almeno nella fase iniziale, sia conferita dagli enti pubblici coinvolti<sup>184</sup> e la creazione di un soggetto gestore autonomo rispetto alla proprietà<sup>185</sup> garantisce un'alterità capace di produrre un ritorno in termini di efficienza<sup>186</sup>.

---

179 Per poterne catalizzare l'«*interesse culturale specifico*» e il «*senso civico*», risorse fondamentali al fine di efficientare il funzionamento di un museo, in particolare in una realtà territorialmente ristretta, come affermano F. FORTE - M. MANTOVANI, *op. loc. ult. cit.*

180 Per una disamina ad ampio spettro del tema si veda P. BILANCIA (a cura di), *La valorizzazione dei beni culturali tra pubblico e privato: studio dei modelli di gestione integrata*, FrancoAngeli, Milano, 2005.

181 Anzitutto, non può venire in rilievo la gestione in economia, che marginalizzerebbe il contributo dei privati ed esporrebbe l'iniziativa ai limiti propri dell'organizzazione amministrativa classica. Parimenti, non può accreditarsi l'opzione dell'affidamento a privati, atteso che, all'opposto, circoscriverebbe eccessivamente il ruolo degli enti pubblici coinvolti. Entrambe queste formule si basano essenzialmente su un rapporto tra parti pubbliche e private in rapporto di alterità (secondo dinamiche di dominanza), mentre il modello del museo collaborativo si fonda, in tutt'altra prospettiva, su logiche di cooperazione e sinergia, anche nello spirito proposto dalla Convenzione di Faro con il modello della "comunità patrimoniale".

182 Le formule gestionali pubblicistiche classiche, almeno con riguardo ai piccoli musei degli enti locali, non sempre hanno retto la prova del tempo e anzi hanno frequentemente ceduto il passo ai moduli privatistici. Con riferimento all'azienda pubblica e allo specifico contesto dei piccoli musei degli enti locali, F. FORTE - M. MANTOVANI, *op. cit.*, p. 479 sostengono che «*non appare una soluzione molto soddisfacente*». Ben possono essere possibili buone riuscite, tra le quali sembrerebbe annoverabile l'esperimento avviato dalla Fiesole Musei nel 1996, oggetto di positivo riscontro.

183 In particolare in materia di evidenza pubblica e di reclutamento del personale.

184 Le iniziative museali locali, infatti, spesso nascono dall'esigenza di "mettere a valore" un patrimonio di beni già nella disponibilità di un ente pubblico territoriale e che altrimenti non sarebbe sfruttato. Si tratta, in una significativa parte dei casi, di beni di natura etnoantropologica.

185 In particolare, ma non esclusivamente, quella del sito e dei locali.

186 Almeno rispetto al modello pubblicistico di corrispondenza tra ente gestore ed ente proprietario. L'articolata riflessione è di A.L. TARASCO, *La gestione dei beni culturali*

## 9. Caratteri rilevanti del modello fondazionale per la gestione di un'iniziativa museale a livello locale.

Tra i modelli soggettivi privatistici potenzialmente utilizzabili per costituire un museo locale collaborativo, indubbio rilievo assume la fondazione.

La fondazione è infatti un istituto<sup>187</sup>, *rectius* «un'istituzione»<sup>188</sup>, che, in virtù della sua morfologia e della sua fisiologica finalizzazione<sup>189</sup>, può rendersi consono vettore soggettivo per la promozione di iniziative rivolte alla cura di interessi sovraindividuali e alla realizzazione di scopi altruistici<sup>190</sup>, specialmente in ambito museale.

Secondo la dogmatica tradizionale, l'istituto della fondazione appartiene tassonomicamente al compendio strumentale del diritto privato<sup>191</sup>, sicché il suo impiego da parte di una pubblica amministrazione realizza una forma di cura mediata di interessi

*degli enti locali: Profili di diritto dell'economia*, relazione tenuta al Convegno di studi "Principi generali del diritto amministrativo ed autonomie territoriali" tenutosi nei giorni 30 giugno e 1° luglio 2006 a Copanello, organizzato dall'Università degli studi "Magna Grecia" di Catanzaro e dall'Università degli studi "Mediterranea" di Reggio Calabria, ora in *Foro amministrativo - Consiglio di Stato*, 2006, nn. 7-8, pp. 2382 ss. e in *Amministrazione in cammino*, 2007, pp. 1 ss. Con riguardo a tale ultima sede, cfr. in particolare pp. 10 ss.

187 Sulla fondazione in generale, basti richiamare C.M. BIANCA, *Diritto civile*, vol. I, *La norma giuridica. I soggetti*, Giuffrè, Milano, 1978, pp. 309 ss., V. DE GIORGI, *Le persone giuridiche in generale. Le associazioni e le fondazioni*, in P. RESCIGNO (a cura di), *Trattato di diritto privato*, vol. II, UTET, Torino, 1982, pp. 254 ss., A. FUSARO, voce *Fondazione*, in *Digesto delle discipline privatistiche, sezione civile*, vol. VIII, UTET, Torino, 1992, pp. 360 ss. Più in generale, G. PONZANELLI, *Gli enti collettivi senza scopo di lucro*, Giappichelli, Torino, 2000.

188 P. TRIMARCHI, *Istituzioni di diritto privato*, Giuffrè, Milano, 2011, p. 84.

189 Per ciò intendendosi la «naturale vocazione a perseguire finalità non lucrative (dunque analoghe a quelle perseguite da enti pubblici)», come ricorda A. NAPOLI, *Gli enti strumentali*, in G. ASTEGIANO (a cura di), *Ordinamento e gestione contabile-finanziaria degli enti locali*, Wolters Kluwer, Assago, 2011, p. 109. G. ALPA, A. FUSARO, *La costituzione di fondazione*, in G. BONILINI (a cura di), *Trattato di diritto delle successioni e donazioni*, vol. II, *La successione testamentaria*, Giuffrè, Milano, 2009, p. 255 rilevano come l'istituto della fondazione «si intreccia spesso [...] con obiettivi filantropici, con slanci umanitari o caritatevoli», pur ammettendo altri scopi, esemplificativamente l'assistenza a favore di soggetti determinati.

190 Il che la rende particolarmente idonea quale modulo organizzativo spendibile nell'ambito del terzo settore, cfr. L. BOCCACCIN, *Terzo settore. I mille volti del caso italiano*, Vita e Pensiero, Milano, 1997, p. 126. Le fondazioni amministrano in Italia un significativo numero di interventi, contribuendo fattivamente alla realizzazione del benessere sociale, come rilevano G. BOESSO - F. CERBIONI, *Managerialità solidale. Governance e strategia nelle fondazioni*, Wolters Kluwer, Assago, 2017, *passim*.

191 Si rinvia sul punto alle già citate sentenze della Corte Costituzionale nn. 300 e 301 del 2003. Tale qualificazione è rilevante perché se ne può inferire la piena applicabilità delle norme privatistiche in materia di fondazioni, come rileva N. LONGOBARDI, *Amministrazioni pubbliche e fondazioni di diritto privato*, in *Amministrazione in cammino*, 2015, pp. 1 ss.

pubblici con formula soggettivamente privatistica<sup>192</sup>. Secondo parte della dottrina, invece, la fondazione sarebbe ontologicamente irriducibile al diritto privato, trattandosi piuttosto di «una vera e propria entità sociologica di ordine proprio»<sup>193</sup>.

Al fine di comprendere in che misura la fondazione possa essere effettivamente utilizzata in concreto per la realizzazione di un progetto museale “collaborativo”, coinvolgendo amministrazioni e soggetti privati e attraendone le risorse<sup>194</sup>, è decisiva una esatta individuazione di alcuni peculiari profili strutturali dell’istituto, da tracciarsi a confronto con l’alternativo modello dell’associazione<sup>195</sup>.

In accordo con la tassonomia tradizionale<sup>196</sup>, la fondazione ha come elemento dominante il patrimonio (*universitas bonorum*), a differenza dall’associazione che è invece caratterizzata dalla centralità dell’elemento personale (*universitas personarum*)<sup>197</sup>.

---

192 L’opzione di segno contrario, pure accreditata in dottrina, trova resistenza nella dogmatica classica e nell’attuale stato dell’arte del diritto positivo. La qualificazione in termini pubblicistici, al di là delle complesse riflessioni di dottrina e giurisprudenza sugli “indici” della pubblicità, deve anche confrontarsi con il disposto dell’art. 4 della Legge 20 marzo 1975, n. 70 (c.d. legge sul parastato). In particolare, molto si è discusso sulla effettiva natura delle fondazioni ibride, considerando che il ricorso a tali formule può rappresentare un espediente per tentare di sottrarsi agli obblighi gravanti in via ordinaria sugli enti pubblici, in particolare in termini di evidenza pubblica per l’acquisizione delle risorse e di trasparenza nelle procedure selettive per i reclutamenti di personale.

193 L. BOCCACCIN, *op. loc. ult. cit.*

194 Deve sin d’ora svolgersi una importante precisazione sul possibile conferimento di risorse private in capo a una fondazione costituita da soggetti pubblici, richiamando sul punto l’approfondimento di F. CAPONI, *Il comune non può costituire una fondazione per ricerca di finanziamenti*, in *Azienditalia*, 2014, n. 6, p. 446 nel quale si rileva l’atteggiamento perplesso della giurisprudenza contabile in materia. In particolare, la fondazione, secondo un orientamento (da ultimo Corte dei Conti, sezione giurisdizionale di controllo per la Sardegna, deliberazione 19/2014), non può essere costituita come ente strumentale al solo scopo di procacciare risorse private da destinare all’utilità pubblica.

195 Tale indagine, assecondando una consolidata pratica espositiva di impostazione tradizionale, si snoderà attraverso una sintetica valutazione comparativa con altro fondamentale modello di organizzazione plurisoggettiva configurato dal codice civile: l’associazione. Vedansi in proposito, tra i tanti, G. IORIO, *Le trasformazioni eterogenee e le fondazioni*, Giuffrè, Milano, 2010, pp. 23 ss., F. GALGANO, *Trattato di diritto civile*, vol. I, CEDAM, Padova, 2010, pp. 263 ss.

196 R. PIETRO, voce *fondazione (dir. civ.)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XVII, Giuffrè, Milano, 1968, pp. 801 ss., F. GALGANO, *sub art. 15*, in A. SCIALOJA - G. BRANCA (a cura di), *Commentario al codice civile*, Zanichelli - Società Editrice de Il Foro Italiano, Bologna-Roma, 1969, pp. 175 ss. Ancora, *ex multis*, A. CECCHINI, G. AMADIO, *Lezioni di diritto privato*, Giappichelli, Torino, 2014, p. 113 e A. POLICE, *Le fondazioni di partecipazione*, in (a cura di) A. MASTRAGOSTINO, *La collaborazione pubblico-privato e l’ordinamento amministrativo: dinamiche e modelli di partenariato in base alle recenti riforme*, Giappichelli, Torino, 2011, p. 393.

197 Tali espressioni, che hanno avuto notevole seguito nella letteratura scientifica, sono recentemente utilizzate, con ricostruzione storica della loro elaborazione anche sul piano internazionale, da G. ZANCHI, *Interpretazione e ruolo della prassi nella definizione dello statuto soggettivo della fondazione*, in *Jus Civile*, 2017, n. 6, p. 497, spec. nt. 10.

Per l'esistenza della fondazione è quindi fondamentale la costituzione di un patrimonio, sicché rilievo centrale e decisivo riveste l'atto "di dotazione"<sup>198</sup>, con cui vengono destinate risorse alle attività dell'ente.

Nel momento genetico dell'istituzione, il fondatore<sup>199</sup> conferisce i beni, cui contestualmente imprime con la propria volontà<sup>200</sup> una destinazione specifica<sup>201</sup>, che si risolve nello "scopo" della fondazione<sup>202</sup>, al quale gli amministratori si rapporteranno poi da esecutori<sup>203</sup>. Lo scopo è dunque definito dal fondatore, che – nella geografia gestionale classica degli istituti fondazionali – può anche restare estraneo rispetto all'attività

---

Per il principio in generale, di recente vedasi in giurisprudenza Corte dei Conti, sezione controllo per il Piemonte, deliberazione 24/2012, in dottrina F. BOCCHINI, E. QUADRI, *Diritto privato*, Giappichelli, Torino, 2018, p. 365. Sul punto, A. LISERRE, *Lezioni di diritto privato*, Giuffrè, Milano, 2009, p. 55 osserva però che tale differenziazione si fonda su un criterio meramente quantitativo e, in linea generale, le "rilevazioni quantitative" sono insignificanti per il diritto. La marginalità dell'elemento personale contribuisce ad alimentare una prospettiva di lungo periodo: la fondazione infatti vive e opera emancipandosi dall'identità dei propri membri, avvinta da una almeno potenziale perpetuità dello scopo, finché le risorse ne sorreggano il perseguimento. Si deve comunque sin d'ora osservare che tale carattere del modello fondazionale non può essere valorizzato fino all'estrema conseguenza di neutralizzare del tutto l'importanza dell'elemento soggettivo: la fondazione non si esaurisce nel solo patrimonio, ma richiede necessariamente un'organizzazione (di individui) che se ne serva per la realizzazione dello scopo, sicché l'elemento personale, pur in modo meno pregnante rispetto all'associazione, costituisce comunque unità funzionale (concettualmente ed empiricamente indefettibile) dell'istituto, cfr. F. GALGANO, *Trattato di diritto civile*, cit., p. 268.

198 Come evidenzia anche S. FOÀ, *Lo statuto-tipo della fondazione museale: il caso del Museo egizio di Torino*, in *Aedon*, 2003, n. 2. La fondazione, infatti, trae origine da un atto di autonomia privata di destinazione di certi beni a uno scopo determinato, il c.d. atto di dotazione che fa "parte integrante" dell'atto di fondazione, come ribadisce F. GALGANO, *Trattato di diritto civile*, cit., p. 736. Sul tema, A. CASTIGLIONI - M. MACALLI, *Le persone giuridiche: Associazioni, fondazioni, comitati*, Key, Milano, 2019, p. 98.

199 Si utilizza il singolare per esigenze narrative, ma i fondatori ben possono essere in numero plurale.

200 C'è dunque un "primato" della volontà del fondatore, come rileva A. BARBA, *Appunti sulla soggettività metaindividuale*, in AA.VV., *Liber amicorum per Paolo Pollice*, Giappichelli, Torino, 2020, p. 33.

201 F. PERRINI - C. VURRO, *Social Venture Capital & Venture Philanthropy: Modelli e processi d'investimento nell'innovazione sociale*, Egea, Milano, 2010, sub paragrafo 3.3.1.1. evidenziano che lo scopo costituisce un elemento funzionale irrinunciabile della fondazione, in assenza del quale il modello non può ontologicamente esistere.

202 Sulla rilevanza e la natura dello scopo nella fondazione si veda anche C.M. BIANCA, *Diritto civile*, cit., pp. 314 ss., nonché A. CASTIGLIONI - M. MACALLI, *op. loc. ult. cit.*

203 Se lo scopo fosse invece nella disponibilità diretta degli organi di amministrazione della fondazione, questi potrebbero modificarlo plasticamente, producendo l'effetto di distogliere i beni dalla destinazione loro impressa dal conferente-fondatore.

dell'organizzazione<sup>204</sup>, dando luogo alla universalmente riconosciuta «regola dogmatica, ma non normativa del distacco del fondatore dalle sorti dell'ente»<sup>205</sup>.

Ciò determina rilevanti conseguenze sulla morfologia strutturale e funzionale del soggetto giuridico: mentre nell'associazione le finalità possono essere in certa misura trasformate nel tempo, nella fondazione per come disciplinata dal codice civile lo scopo resta «relativamente immutabile»<sup>206</sup>. Ne deriva che il ruolo degli amministratori è servente rispetto agli scopi nella fondazione<sup>207</sup>, dominante nell'associazione, conclusione che ben si concilia con il diverso calco ideale tracciato dal codice civile per le due forme di organizzazione<sup>208</sup>.

Lo scopo della fondazione può avere potenzialmente qualsivoglia contenuto non precluso dalla legge penale<sup>209</sup> ma, secondo l'impostazione classica, dovrebbe anche essere necessariamente sociale o altruistico<sup>210</sup>. In tempi recenti, certa dottrina ammette a tal

204 La fondazione può essere costituita anche per testamento e dunque il fondatore può persino non essere più in vita nel momento in cui l'istituzione entra effettivamente in attività.

205 D. VITTORIA, *Le fondazioni culturali e il consiglio di amministrazione. Evoluzione della prassi statutaria e prospettive di tecnica fondazionale*, in *Rivista di diritto commerciale*, 1975, n. 1, p. 309. La frase è riportata anche a proposito delle fondazioni di partecipazione da A. POLICE, *Le fondazioni di partecipazione*, *loc. ult. cit.* In realtà però, tale paradigma non sembra del tutto applicabile in modo analogo alle fondazioni di partecipazione. A. CASTIGLIONI - M. MACALLI, *Le persone giuridiche: Associazioni, fondazioni, comitati*, cit., p. 59, ricostruisce il dogma dell'estraneità del fondatore all'attività della fondazione, ne esamina la crisi con particolare riguardo al nuovo modello della fondazione di partecipazione, sul quale si tornerà *infra*.

206 P. TRIMARCHI, *op. loc. ult. cit.* Con riguardo alla fondazione di partecipazione, la questione è esaminata da C. CROSETTA, *Lineamenti di diritto privato del terzo settore*, CEDAM, Padova, 2013, p. 58. Si è anche ritenuto che nelle fondazioni lo scopo possa essere qualificato come "esterno", quando eterodeterminato da un soggetto che non partecipa poi alla compagine degli amministratori. Ciò accade sempre nelle fondazioni costituite per testamento, ove l'ente viene ad esistenza proprio alla morte di chi ne ha individuato lo scopo, determinando una cristallizzazione potenzialmente perpetua delle finalità.

207 P. TRIMARCHI, *op. loc. ult. cit.*, F. GALGANO, *op. loc. ult. cit.*, L. GIANI, *L'organizzazione amministrativa*, in F.G. SCOCA (a cura di), *Diritto amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 151.

208 L'associazione è infatti concepita come raggruppamento di persone in costante evoluzione, per il perseguimento di scopi anche mutevoli, mentre la fondazione è invece un patrimonio stabilmente destinato alla realizzazione di una specifica finalità.

209 Non potrebbe essere altrimenti, scaturendo tale limite direttamente dalla norma del codice civile che disciplina il diritto di associazione (art. 13).

210 Certamente A. CASTIGLIONI - M. MACALLI, *Le persone giuridiche: Associazioni, fondazioni, comitati*, cit., p. 48. Ancora, riferiscono di scopo "di pubblica utilità", sembrando implicitamente escluderne ogni altro, F. CARINGELLA - G. DE MARZO, *Manuale di diritto civile*, Giuffrè, Milano, 2017, p. 123. Anche per F. PERRINI - C. VURRO, *op. loc. ult. cit.*, lo scopo «deve essere di pubblica utilità». Sostanzialmente in linea L. GIANI, *op. loc. ult. cit.* L'opinione aveva trovato riscontro in giurisprudenza, tanto che un filone pretorio (Tribunale Genova, sentenza 9 luglio 1971, in *Rivista di diritto civile*, 1973, n. 2, pp. 297 ss.) riteneva, in assenza di un'effettiva utilità sociale intrinseca allo scopo, non poter darsi luogo al riconoscimento della personalità giuridica di una fondazione. In questa prospettiva, la fondazione con scopi non utilitaristici potrebbe quindi esistere

proposito maggiore elasticità, nel presupposto che la fondazione sarebbe strumento geneticamente neutro e che gli scopi possano quindi esarginare oltre il rigido perimetro dell'utilità sociale<sup>211</sup>.

Considerate queste caratteristiche strutturali, la fondazione rappresenta uno strumento soggettivo potenzialmente idoneo per veicolare una cooperazione pubblico-privata<sup>212</sup>, coniugando energie geneticamente diverse, procacciando risorse e redistribuendo responsabilità e rischi. In particolare, la dominanza naturale dello scopo altruistico<sup>213</sup> rende l'istituto particolarmente adatto per l'esercizio di attività di interesse generale con formule privatistiche<sup>214</sup>, soprattutto con riguardo alla multiforme realtà degli enti locali e al settore dei beni culturali<sup>215</sup>. L'assetto giuridico della fondazione garantisce infatti anche una

---

soltanto "di fatto", eventualmente in forma atipica, ma mancherebbe dei presupposti essenziali per il riconoscimento giuridico. Più nettamente Cass., Sez. II, 10 luglio 1979, n. 3969, in *Giurisprudenza italiana*, 1980, n. 1, pp. 882 ss. ha affermato che «*imporre sui beni vincoli di indisponibilità tendenzialmente perpetui, come nel caso della fondazione, si giustifica unicamente nel caso di utilità pubblica*». È chiaro l'intento di limitare il ricorso a segregazioni patrimoniali con vincoli di destinazione perpetui in funzione di utilità meramente egoistiche, tema particolarmente attenzionato dalla giurisprudenza coeva alla sentenza richiamata. Si suole indicare come eccezione a questi principi la fondazione di famiglia, che per la sua particolare morfologia parrebbe sfuggire al dogma dell'utilità sociale. Contrariamente opinando, L. SANTORO, *Il trust in Italia*, Giuffrè, Milano, 2009, p. 53 ritiene che lo scopo di pubblica utilità sia imprescindibile in ogni tipo di fondazione, anche in quella di famiglia.

211 In quest'ordine di idee P. MANES, *Delle persone giuridiche*, in M. SESTA (a cura di), *Codice delle successioni e delle donazioni*, Giuffrè, Milano, 2011, p. 43, nonché già prima R. COSTI, *Fondazione e impresa*, in *Rivista di diritto civile*, 1968, n. 1, pp. 1 ss., richiamato di recente anche da A. ZOPPINI, *Problemi e prospettive per una riforma delle associazioni e delle fondazioni di diritto privato*, in *Rivista di diritto civile*, 2004, n. 2, p. 365, nt. 1. Considerevole parte della dottrina ammette che la fondazione debba considerarsi modello in sé neutro, come tale utilizzabile per la realizzazione di ogni possibile scopo non contrario all'ordinamento giuridico, cfr. S. De GOTZEN, *Le "fondazioni legali" tra diritto amministrativo e diritto privato*, Giuffrè, Milano, 2011, p. 76. L'A. osserva in particolare che, nella prospettiva oggi dominante, l'eventuale natura dello scopo perseguito rileva semmai in punto di ulteriore sub-classificazione delle fondazioni, ma non può elevarsi a presupposto di esistenza o di operatività di tale persona giuridica in generale. In ogni caso, le fondazioni con scopi solidaristici rappresentano pur sempre la componente statistica di maggior rilevanza nella prassi. Infatti, il fine sociale, anche a ritenere che non sia in astratto l'unico possibile per la fondazione, ne è certamente quello naturale e ideale, a non dir d'altro per la naturale conformazione giuridica dell'istituto e per l'esperienza storica, che ha trovato conferma e conforto nel nuovo Codice del Terzo Settore (Decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117).

212 Lo è anche per i musei statali, come ricorda L. CASINI, *Il "nuovo" statuto giuridico dei musei italiani*, in *Aedon*, 2014, n. 3.

213 Secondo parte della dottrina, lo scopo è l'unico vero requisito d'esistenza di una fondazione, cfr. C.M. BIANCA, *Diritto civile*, cit., p. 340.

214 Per A. NAPOLI, *Gli enti strumentali*, cit., p. 109 la fondazione è la «*persona giuridica più idonea per ridurre la sfera pubblica nei settori non economici*».

215 Secondo il rapporto Istat 2017 già citato, al momento delle rilevazioni il 5,3% dei musei in Italia era gestito da fondazioni, rispetto al 42% gestito dai Comuni e al comunque non trascurabile 9% gestito da associazioni.



significativa stabilità teleologica<sup>216</sup>, affrancando gli scopi dalla mutevolezza ondivaga degli organi di gestione<sup>217</sup>.

## **10. Cura “mediata” di interessi pubblici e strumenti privatistici: l’evoluzione dell’esperienza delle fondazioni.**

Tali coordinate teoriche trovano conforto e conferma nell’esperienza concreta, che ha visto il modello fondazionale di recente sempre più attenzionato da parte degli enti pubblici per la realizzazione di iniziative di interesse generale, specialmente nel settore dei beni culturali.

In realtà, la fondazione non è modulo sconosciuto alla cura “mediata” degli interessi istituzionali da parte delle pubbliche amministrazioni fin da tempi remoti<sup>218</sup>, come attestano studi anche risalenti<sup>219</sup>. Il modello fondazionale in un primo momento non ha però goduto di particolare apprezzamento<sup>220</sup>, sospettato di essere talvolta fisiologicamente inidoneo alla concreta, celere ed efficace realizzazione di finalità pubblicistiche<sup>221</sup>. In questa direzione, ha rilevato anche l’assenza di una definizione normativa di fondazione<sup>222</sup>: il vuoto positivo è risultato in principio in certa misura una criticità, esponendo il modello all’incertezza di una

---

216 Ciò è particolarmente rilevante nel caso di un museo locale, in cui siano coinvolti anche enti pubblici territoriali che non sempre possono assicurare una costante compartecipazione alla ridefinizione dei fini.

217 Il ruolo recessivo degli amministratori rispetto alla determinazione degli scopi consente di preservare questi ultimi da interferenze e di assicurare una visione di lungo periodo.

218 G. ALPA - A. FUSARO, *op. cit.*, p. 255. Anche G. BARBETTA, *Le fondazioni*, in C. GORI (a cura di), *L’alternativa al pubblico? Le forme organizzate di finanziamento privato nel welfare sociale*, FrancoAngeli, Milano, 2012, p. 145 che menziona esemplificativamente i settori delle politiche sanitarie, sociali e dell’educazione.

219 V.M. ROMANELLI, *Il negozio di fondazione nel diritto privato e nel diritto pubblico*, Jovene, Napoli, 1935, *passim*.

220 A. TORRENTE - P. SCHLESINGER, *Manuale di diritto privato* (a cura di F. ANELLI - C. GRANELLI), Giuffrè, Milano, 2011, p. 167.

221 A. TORRENTE - P. SCHLESINGER, *op. cit.*, p. 167 rilevano come nella storia anche recente la fondazione sia spesso utilizzata da uomini facoltosi per devolvere a fini altruistici i propri beni e lasciti ereditari. Oggi questa tendenza si è in parte sviluppata lungo nuove direttrici: ad esempio molte iniziative di *found raising* si basano sulla intercettazione di lasciti ereditari, cfr. E.C. SHUMACHER, *Promuovere una fondazione dedicata alla raccolta fondi*, Philantropy, Forlì, 2007, p. 62 (traduzione da E.C. SHUMACHER, *Building your endowment*, John Wiley & Sons, Hoboken, 2003).

222 R. SENIGAGLIA, voce *Fondazione*, in *Digesto delle discipline privatistiche*, UTET, Torino, 2012, p. 514. Per di più, l’applicabilità delle norme codicistiche in materia parrebbe subordinata al riconoscimento, sicché la fondazione non riconosciuta resterebbe confinata nell’incertezza regolatoria, cfr. M.V. DE GIORGI, *Fondazioni e comitati*, in N. LIPARI (a cura di), *Il diritto civile*, vol. I, *Fonti, soggetti, famiglia*, Giuffrè, Milano, 2009, p. 427. Oggi soccorre il Codice del Terzo Settore (Decreto Legislativo n. 117 del 2017), che relega la disciplina del codice civile a ipotesi residuale, cfr. A. BARBA, *Appunti sulla soggettività metaindividuale*, *loc. ult. cit.*

ermeneutica sistematica multiforme, di una prassi ondivaga<sup>223</sup> e di una giurisprudenza non certo lineare.

Nelle ricostruzioni più recenti, invece, la mancanza di coordinate definitorie univoche è valsa a dare all'istituto nuove latitudini: l'assenza di picchetti normativi e la conseguente elasticità del modulo rappresentano oggi fattori qualificanti in vista dell'utilizzazione da parte dei pubblici poteri<sup>224</sup>. Con il diffondersi delle teorie aziendalistiche afferenti alla c.d. "amministrazione di risultato"<sup>225</sup>, infatti, la ricerca di duttilità e *smartness* è diventata per l'amministratore pubblico un'improcrastinabile esigenza<sup>226</sup>.

---

223 G. ZANCHI, *op. cit.*, pp. 494 s.

224 Lo si evidenzia chiaramente, con specifico riguardo al settore dei beni culturali, in U. MINNECI, *Il ricorso al (flessibile) modello fondazionale nella valorizzazione dei beni culturali di appartenenza pubblica*, in P. BILANCIA (a cura di), *La valorizzazione dei beni culturali tra pubblico e privato: studio dei modelli di gestione integrata*, cit., pp. 161 ss. e anche, dello stesso A. nello stesso volume, in U. MINNECI, *Nuove entità e strutture tradizionali nella valorizzazione dei beni culturali. Attualità del tipo della fondazione per gli "appositi soggetti pubblici" di cui all'art. 112 comma quinto del codice dei beni culturali come riscritto dal d. lgs. 24 marzo 2006, n. 156*, in P. BILANCIA (a cura di), *op. cit.*, pp. 177 ss., ove si dedicano specifiche considerazioni ai «vantaggi connaturati alla flessibilità del modello» (in particolare pp. 179 ss.). Anche F. FORTE - M. MANTOVANI, *op. cit.*, p. 482, nel comparare i possibili moduli organizzativi, rilevano che la fondazione possa agire in modo «rapido e flessibile».

225 Massimo Severo Giannini contrappone l'amministrazione "di risultato" all'amministrazione "per atti", precisando come nella prima l'attenzione si concentri non sul singolo segmento dell'azione, ma sull'attività considerata nel suo complesso e sui suoi effetti esterni, cfr. A. ROMANO TASSONE, *Sulla formula "amministrazione per risultati"*, in V. MOLASCHI - C. VIDETTA (a cura di), *Scritto in onore di Elio Casetta*, Jovene, Napoli, 2001, p. 816. Oggi, dopo una significativa elaborazione dottrinale, per amministrazione di risultato si intende un «modello di organizzazione e di gestione dell'attività amministrativa orientato al raggiungimento del risultato» imperniato sul principio di buon andamento e, correlativamente, su quelli di economicità, efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa, come ricorda M.C. MIRANDA, *Amministrazione di risultato ed e.government*, in *Amministrazione in cammino*, 2010, pp. 1 ss. L'amministrazione di risultato si propone come modello sostanzialista, votato al definitivo superamento di certi *idola* della dottrina amministrativistica tradizionale, quali il culto della forma e l'incondizionata fiducia nel potere unilaterale autoritativo; cfr. per riflessioni F. SALVIA, *La buona amministrazione e i suoi miti*, in *Diritto e società*, 2005, n. 4, p. 560.

226 Il modello dell'amministrazione di risultato avrebbe spostato il baricentro dell'azione pubblica sull'efficienza, disormeggiando la P.A. dal "vincolo di legalità" per ancorarla a quello del "risultato", così V. VITI, *Di necessità, virtù: esigenze pubbliche e contratti atipici della pubblica amministrazione*, in *Italiappalti*, 2017, disponibile al link <https://www.italiappalti.it/leggiarticolo.php?id=3447>. Alla complessa questione del rapporto tra amministrazione di risultato e principio di legalità è dedicato lo studio sistematico di M. IMMORDINO - A. POLICE (a cura di), *Principio di legalità e amministrazione di risultati*, Giappichelli, Torino, 2004.

A tal proposito, non è asignificativo che l'assetto fondazionale sia nel tempo risultato l'approdo prediletto<sup>227</sup> degli interventi positivi di privatizzazione di enti pubblici<sup>228</sup>, il che testimonia tangibilmente come lo stesso legislatore consideri con favore le caratteristiche strutturali della fondazione per veicolare un'esigenza pubblicistica in formule privatistiche strumentalmente più snelle e "leggere".

La fondazione, pur concepita idealmente come veicolo per la filantropia privata, può quindi ben farsi strumento al servizio degli enti pubblici<sup>229</sup>, soprattutto per le iniziative che comportino interrelazioni sinergiche con la società civile<sup>230</sup>, valorizzando il coinvolgimento dei finanziatori privati<sup>231</sup> che, con il loro apporto di risorse e capitale, possano contribuire a manlevare, almeno in parte, l'oneroso costo gestionale della cura dell'interesse comune<sup>232</sup>.

227 La trasformazione di alcuni enti pubblici operanti nell'universo socio-culturale in fondazioni o altri soggetti di diritto privato si iscrive nell'alveo di un più complessivo processo di compressione della sfera pubblica, con la sempre più intensa devoluzione di taluni interessi generali alla cura della società civile, V. CERULLI IRELLI, *Le fondazioni lirico-sinfoniche come organizzazioni pubbliche in forma privatistica*, in *Aedon*, 2012, n. 3.

228 A. SIGNORINI, *op. loc. ult. cit.* L'ampiezza del fenomeno è stata tale da indurre parte della dottrina a riferire di una vera e propria «privatizzazione per fondazioni», così F. MERUSI, *La privatizzazione per fondazioni tra pubblico e privato*, in *Diritto amministrativo*, 2004, n. 3, pp. 463 ss., più in generale ID., *Sentieri interrotti della legalità*, Il Mulino, Bologna, 2007. In alcuni casi, intere categorie di enti pubblici sono state trasformate "in blocco" in soggetti formalmente privatistici: ad esempio gli enti lirico-sinfonici convertiti in fondazioni dal Decreto Legislativo 29 giugno 1996, n. 367 o gli ospedali di eccellenza con determinate caratteristiche, tramutati in IRCSS (Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico) dall'art. 13, comma 3, lett. d) del Decreto Legislativo 16 ottobre 2003 n. 288 oppure, ancora, le *ex* Ipab a seguito del Decreto Legislativo 4 maggio 2001, n. 207. Non è asignificativo che nei tre surrichiamati casi, come in molti altri, il legislatore abbia optato proprio per il modello della fondazione, pur avendo a disposizione non soltanto il già ampio ventaglio di moduli organizzativi privatistici approntati dall'ordinamento, ma anche i modelli pubblicistici e, più in generale, la potenzialità creatrice della norma giuridica.

229 Ponendosi potenzialmente anche quale mezzo ausiliario dell'azione amministrativa in forma privata e dell'esercizio privato di pubbliche funzioni, così L. GIANI, *L'organizzazione amministrativa*, cit., p. 150. Sui rapporti tra fondazioni e amministrazioni pubbliche A. SANTURI, *Le fondazioni di partecipazione non sono "società in house"*, nota a Cass., Sez. Un., 2 febbraio 2018, n. 2584, in *irisonline.it*; in linea S. DE GOTZEN, *Le "fondazioni legali"*, cit., p. 29 e N. LONGOBARDI, *Amministrazioni pubbliche e fondazioni di diritto privato*, cit., pp. 1 ss. Per una visione d'insieme F. MANGANARO, *Le amministrazioni pubbliche in forma privatistica: fondazioni, associazioni e organizzazioni civiche*, in *Diritto amministrativo*, 2014, nn. 1-2, pp. 45 ss.

230 La fondazione consente infatti di accogliere e valorizzare attivamente contributi privatistici ed è «opera di interesse collettivo a carattere perpetuo», secondo la definizione, riferita all'ordinamento tedesco, di M. SABBIONETTI, *Democrazia sociale e diritto privato*, Giuffrè, Milano, 2010, p. 546.

231 G. ROSSI, *Principi di diritto amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 219 rileva come, in alcuni casi, la trasformazione di enti pubblici in fondazioni sia stata attuata anche con lo scopo di consentire più agevolmente l'accesso diretto alle attività di privati e finanziatori.

232 Sull'imprescindibilità del ruolo dei privati G. SCIULLO, *I beni culturali quale risorsa collettiva da tutelare - una spesa, un investimento*, cit.

Su questi presupposti, il modello va riscoprendo<sup>233</sup>, nell'ultimo ventennio<sup>234</sup>, una certa fioritura<sup>235</sup>, con una rilevante espansione statistica<sup>236</sup>, in armonia con una complessiva evoluzione dell'assetto sociale verso forme partecipate e partecipative di cura degli interessi pubblici.

Con specifico riguardo alla valorizzazione del patrimonio culturale, la fondazione ha dimostrato nella prassi una certa efficacia<sup>237</sup>, in particolare per la solidità organizzativa, la stabilità degli scopi<sup>238</sup> e la secondarietà dell'elemento strettamente personale<sup>239</sup>.

---

233 In base ai dati Istat riportati su *Astrid online* al link [http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/ISTA/ISTAT---Le-fondazioni-in-Italia-Anno-2005\\_18\\_10\\_07.pdf](http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/ISTA/ISTAT---Le-fondazioni-in-Italia-Anno-2005_18_10_07.pdf), le fondazioni, private e pubbliche, nel 2005 erano 4.720, indi 6.220 nel 2011 in occasione del nono censimento generale dell'industria e dei servizi e del censimento delle istituzioni non profit, dato rimasto pressoché immutato nel 2015 in occasione del successivo censimento permanente (pubblicato il 20 dicembre 2017). Rispetto ai dati statistici, sembrerebbe però esservi un ulteriore complesso universo di soggetti che comunque operano con modello fondazionale, per quanto non sempre compiutamente censiti. Già nel 2011, le fondazioni effettivamente attive sarebbero state circa diecimila secondo quanto riferisce E. BELLEZZA, *Ci sono tre criticità principali*, cit.

234 L'orizzonte temporale è delineato, con riguardo allo specifico ruolo delle fondazioni nella costruzione del *welfare*, in G. BARBETTA, *Le fondazioni*, cit., pp. 145 ss.

235 M.P. CHITI, *La presenza degli enti pubblici nelle fondazioni di partecipazione tra diritto nazionale e diritto comunitario*, in *Quaderni della fondazione italiana del Notariato*, 2007, supplemento al n. 2, disponibile in <http://elibrary.fondazione-notariato.it/articolo.asp?art=06/0604&mn=3>. Per A. SIGNORINI, *Ospedale privato e non profit. Antagonista o alleato strategico all'assistenza pubblica*, Vita e Pensiero, Milano, 2007, p. 142, la rinnovata attenzione per l'istituto privatistico della fondazione è dovuta tanto all'impulso dell'ordinamento europeo quanto all'interesse del legislatore domestico (in particolare per le fondazioni bancarie). È significativo che di recente il Codice del Terzo Settore, Decreto Legislativo n. 117 del 2017, sia tornato a regolare la fondazione, introducendo una innovativa disciplina di alcuni suoi aspetti.

236 Non sono mancati casi di enti locali che abbiano costituito fondazioni allo scopo di organizzare e gestire servizi da destinare alla collettività locale, esemplificativamente per scopi di assistenza sociale (e.g. gestione di strutture residenziali). Nel settore dei beni culturali, gli enti locali si sono dimostrati un vero e proprio «laboratorio di successo», rispetto a un apparato centrale dominato da strutture talvolta letargiche e da strumenti in inarrestabile obsolescenza, cfr. M. MINUTI - S. D'ANNIBALE, *La gestione dei beni e delle attività culturali. Gli Enti Locali come laboratorio di innovazione*, in R. GROSSI (a cura di), *Politiche, strategie e strumenti per la cultura*, secondo rapporto annuale Federculture 2004, Allemandi & C., Torino, pp. 55 ss.

237 Nel settore pubblico, ne è un esempio la fondazione Museo del Tessuto di Prato, costituita dal Comune di Prato, dalla Provincia di Prato, dall'Unione industriale pratese e dalla C.C.I.A.A. locale, sulla cui attività si veda A. CAVICCHI, *Un'applicazione del modello del valore: la fondazione museo del tessuto di Prato* in I. SANESI, *Il valore del museo*, FrancoAngeli, Milano, 2014, pp. 277 ss. Nel settore privato si consideri l'esperienza, tra tutte, del Fondo Ambiente Italiano (Fai). Il Fai è una fondazione senza scopo di lucro costituita nel 1975, sul modello del National Trust, con il fine di tutelare e valorizzare il patrimonio storico, artistico e paesaggistico italiano. Sulle sue attività si veda lo studio di L. SUZZANI - F.P. TURATI, *Strumenti per la gestione del patrimonio culturale. La*

La spendibilità della fondazione nel settore dei beni culturali è poi evidenziata a più riprese anche dalla normativa primaria<sup>240</sup>.

A livello locale era da tempo consentito l'affidamento diretto della gestione di servizi culturali a fondazioni e associazioni costituite o partecipate da enti territoriali<sup>241</sup>, mentre a livello centrale è stato prima ammesso l'impiego della fondazione per la «*gestione dei servizi relativi ai beni culturali di interesse nazionale*»<sup>242</sup>, poi formalmente regolata l'eventuale partecipazione del Ministero della Cultura<sup>243</sup> a fondazioni<sup>244</sup>, infine, con il D.P.C.M. 29 agosto 2014, n. 171<sup>245</sup>, il modello fondazionale è stato anche inserito tra le forme giuridiche servibili per la costituzione di musei statali<sup>246</sup>.

Quanto alla disciplina del Codice, l'originario art. 115 prevedeva espressamente tra le forme di gestione indiretta per le attività di valorizzazione le fondazioni pubblico-private, espunte poi nella novella di cui al Decreto Legislativo 24 marzo 2006, n. 156. Come chiarito dalla dottrina successiva, tuttavia, il diritto comunitario ammette pur sempre la gestione di

---

*proposta del FAI*, Maggioli, Rimini, 2014. Anche a livello comparatistico il modello fondazionale ha incontrato il favore della prassi nel settore dei beni culturali, cfr. P. PAOLI, *Pianificazione e controllo delle organizzazioni culturali*, FrancoAngeli, Milano, 2006. Anche M. MACALLI, *Gestione dei beni culturali e trust*, FrancoAngeli, Milano, 2015. 238 O, quantomeno, la fisiologica resistenza alla loro mutevolezza.

239 Data dalla centralità del profilo patrimoniale. Su quest'ultimo aspetto, A. BARBA, *Appunti sulla soggettività metaindividuale*, loc. ult. cit.

240 Dal 1990 si sono succedute numerose leggi-quadro che hanno disciplinato in modo analitico alcune particolari categorie di fondazioni: le fondazioni bancarie nel 1990, le fondazioni di volontariato nel 1991, gli enti lirici nel 1996. Contestualmente, non sono mancati interventi dedicati trasversalmente all'istituto fondazionale: si pensi esemplificativamente alle discipline organiche in materia di regime fiscale (1997) e di riconoscimento (2001). Da ultimo, come detto, il Codice del Terzo Settore ha regolato con molteplici norme proprio la fondazione (art. 21-30).

241 Art. 113 *bis* del Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267, cfr. sul punto A. SERRA, *L'incidenza del regime dominicale dei beni culturali sulle modalità di gestione*, in *Aedon*, 2002, n. 3.

242 Art. 10 del Decreto Legislativo 20 ottobre 1998, n. 368. Con l'introduzione di tale previsione espressa, la fondazione sarebbe diventata «*strumento tipico di gestione dei beni culturali statali*», S. FOÀ, *Lo statuto-tipo della fondazione museale: il caso del Museo egizio*, cit.. Sul tema, dello stesso A., ID., *Il regolamento sulle fondazioni costituite e partecipate dal ministro per i Beni e le Attività culturali*, in *Aedon*, 2002, n. 1, ID., *Il regolamento sulle fondazioni culturali a partecipazione statale*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2002, n. 8, pp. 829 ss.

243 Già Ministero per i Beni e le Attività Culturali.

244 Decreto del ministro per i Beni e le attività culturali del 27 novembre 2001, sul quale si veda a commento S. FOÀ, *Il regolamento sulle fondazioni costituite e partecipate*, cit.

245 Il cui titolo completo è «*Regolamento di organizzazione del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, degli uffici della diretta collaborazione del Ministro e dell'Organismo indipendente di valutazione della performance, a norma dell'articolo 16, comma 4, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89*».

246 L. CASINI, *Il "nuovo" statuto giuridico dei musei italiani*, cit. Tale previsione è stata dettata anche per consentire di utilizzare sinergicamente risorse privatistiche e pubblicistiche per garantire sostenibilità economica alla realtà museale.

servizi anche culturali mediante organismi misti purché siano assicurate idonee garanzie sulla selezione dei privati, superando così in sostanza il silenzio del Codice<sup>247</sup>.

Da ultimo l'istituto della fondazione è stato anche profondamente interessato dal Codice del Terzo Settore<sup>248</sup>, che ne ha disciplinato molteplici aspetti<sup>249</sup> e ha relegato in posizione sussidiaria la disciplina del codice civile<sup>250</sup>.

I dati pratici e normativi, complessivamente considerati, confermano quindi che, a maggior ragione in un contesto locale, la fondazione possa essere un congruo modello soggettivo per l'attivazione di un museo compartecipato che veicoli un'iniziativa multi-livello di tutela e valorizzazione dei beni culturali.

## **11. L'efficacia di altre possibili formule gestionali, in particolare società e trust.**

Per completezza, occorre sinteticamente evidenziare i caratteri peculiari della fondazione rispetto ad altri modelli privatistici potenzialmente spendibili per costituire un museo partecipativo.

Rispetto al modello societario, che anche potrebbe venire in considerazione<sup>251</sup>, la fondazione presenta una morfologia più snella e flessibile<sup>252</sup> e una fisiologica estraneità al mercato con intima finalizzazione all'utilità pubblica<sup>253</sup>. Per converso, la società è intrinsecamente conformata verso il fine di lucro<sup>254</sup> e si distanzia quindi in certa misura dal

247 G. MANFREDI, *Rigenerazione urbana e beni culturali*, cit. Va però detto che la giurisprudenza contabile ha più volte sollevato perplessità sull'istituto fondazionale quando utilizzato come modulo soggettivo strumentale dagli enti locali F. CAPONI, *Il comune non può costituire una fondazione per ricerca di finanziamenti*, cit., p. 445.

248 Decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117 e ss.mm.ii.

249 Gli articoli da 21 a 30 disciplinano un vasto insieme di aspetti della fondazione: statuto, assemblea, organo di amministrazione, organo di controllo.

250 A. BARBA, *Appunti sulla soggettività metaindividuale*, cit., p. 33.

251 Nella realtà empirica, si pensi alle società Firenze mostre s.p.a., Palazzo ducale di Genova s.p.a., Mostra d'oltremare s.p.a.

252 In particolare dal punto di vista gestionale e amministrativo e quanto alla base associativa, cfr. F. AMATUCCI, *Forme di esternalizzazione e di partnership pubblico-privato*, in F. AMATUCCI - S. MELE, *I processi di acquisto di beni e servizi nelle aziende sanitarie*, Egea, Milano, 2016, p. 81 che offre rilevanti spunti comparando la fondazione di partecipazione, su cui si tornerà *infra*, e la società mista.

253 Pur con le precisazioni già esposte. Sulle differenze ontologiche tra fondazione e società e sulle possibili interazioni tra i due modelli per la realizzazione di determinati scopi si vedano le riflessioni di A. FALZEA, *Ricerche di teoria generale del diritto e di dogmatica giuridica*, vol. III, *Dogmatica giuridica*, Giuffrè, Milano, 2010, pp. 519 ss. L'A. si sofferma anche sulla natura giuridica dell'attività di una fondazione che si serva strumentalmente di una società per le proprie attività.

254 Evidenzia la differenza di scopo la sezione di controllo per il Lazio della Corte dei Conti nella deliberazione n. 151/2013, rimarcando che la fondazione si caratterizza «*in negativo rispetto alla tipologia societaria, per la non lucratività dello scopo sociale che conseguentemente implica l'assenza di distribuzione degli utili*».

solco concettuale di un museo partecipativo multi-livello<sup>255</sup> improntato alla cooperazione sussidiaria pubblico-privato<sup>256</sup>, in relazione al quale appaiono invece più adatti moduli ingegnerizzati per la canalizzazione di iniziative solidaristiche e non necessariamente lucrative, anche onde consentire e incentivare il coinvolgimento nella compagine soggettiva di enti pubblici e operatori del terzo settore<sup>257</sup>.

Infine, rispetto al *trust*, che comunque manifesta tratti morfologici comuni con la fondazione, quest'ultima vanta un quadro regolatorio più nitido e definito<sup>258</sup>, appartenendo alla tradizione storica dell'ordinamento domestico<sup>259</sup>. Per di più, il particolare modello della fondazione di partecipazione, di cui si dirà nel prosieguo, presenta ulteriori e più marcati isomorfismi con il *trust*<sup>260</sup>.

## **12. I limiti della fondazione patrimoniale e la possibile opzione per il modello atipico della "fondazione di partecipazione".**

Se il modello fondazionale classico appare in linea generale potenzialmente confacente per un'iniziativa museale collaborativa, non mancano però alcune fisiologiche criticità, dovute principalmente alla predominanza dell'elemento patrimoniale e alla rigidità dei rapporti tra fondatore e amministratori<sup>261</sup>.

Inoltre, la fondazione presenta una certa reticenza verso i contributori esterni, il che potrebbe limitare la forza attrattiva del progetto e l'effettività di quella cooperazione destinata a costituire l'ideale perno operativo di un museo locale partecipativo. Quest'ultimo

255 È ben possibile attivare iniziative in sussidiarietà per la valorizzazione del patrimonio culturale servendosi di strumenti fisiologicamente improntati a finalità lucrative, ma questi appaiono concettualmente distanti nel particolare caso di un museo collaborativo multi-livello.

256 La società è comunque un modello di gestione tendenzialmente spendibile, da parte degli enti pubblici, per la valorizzazione del patrimonio culturale, come sottolinea M. AMARI, *Progettazione culturale metodologia e strumenti di cultural planning*, FrancoAngeli, Milano, 2006, p. 88, seppur con determinate accortezze e preclusioni. Ad esempio, sui limiti alla costituzione di società pubbliche per la valorizzazione dei beni culturali R. DE NICTOLIS, *I limiti alla costituzione e all'oggetto sociale delle società pubbliche*, in R. DE NICTOLIS - L. CAMERIERO, *Le società pubbliche in house e miste*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 89.

257 Assai più difficilmente enti pubblici e del terzo settore potrebbero invece partecipare in una realtà societaria con finalità lucrative.

258 A differenza del *trust*, che è stato nel tempo interessato da molteplici questioni ermeneutiche e ricostruttive. Per una disamina di alcune criticità sotto molteplici profili, AA.VV., *Il Trust: criticità, correzioni, sviluppi*, Giappichelli, Torino, 2017.

259 Sulla distinzione tra fondazione e *trust* nelle iniziative per la protezione e promozione dei beni culturali, si veda lo studio sistematico di M. MACALLI, *op. loc. ult. cit.*

260 D. JALLA, *Il museo contemporaneo: introduzione al nuovo sistema museale italiano*, UTET, Torino, 2000, p. 132.

261 Su cui, pur in assenza di norme positive, è invalsa una "regola dogmatica" nella prassi, cfr. D. VITTORIA, *Le fondazioni culturali, loc. ult. cit.*

pretende infatti una complessa e “aperta” sinergia di apporti – di natura non soltanto economica ma anche umana e sociale – ispirandosi alla logica “del comune”<sup>262</sup>.

Per superare tali preoccupazioni<sup>263</sup>, si può fare ricorso al particolare modulo soggettivo della “fondazione di partecipazione”<sup>264</sup>, una *species* atipica di elaborazione dottrinale<sup>265</sup> priva di addentellato normativo<sup>266</sup>, che innesta nel tessuto classico della fondazione alcuni elementi propri del modello associativo<sup>267</sup> e ha trovato positivi riscontri proprio nel settore dei beni culturali<sup>268</sup>.

Mentre nella fondazione classica un ruolo decisivo per la costituzione della massa patrimoniale e la determinazione degli scopi compete al fondatore, la fondazione “di

262 Sulla “logica del comune” U. MATTEI, *Beni comuni: un manifesto*, Laterza, Roma-Bari, 2011, pp. 61 s. secondo cui «nella logica del comune scoppiano le barriere fra soggetto e oggetto e tra natura e cultura». Sull’applicabilità dei principi elaborati in materia di “beni comuni” ai beni culturali, valga richiamare nuovamente S. MAROTTA, *Per una lettura sociologico-giuridica dei beni culturali come beni comuni*, cit., pp. 439 ss. ed E. VANNUCCI ZAULI, *I beni culturali come bene comune*, cit., pp. 398 ss. Come detto, la Convenzione di Faro sembra aver introdotto rilevanti spunti in questa prospettiva, in argomento V. DI CAPUA, *op. cit.*, pp. 164 ss.

263 Per D. JALLA, *op. loc. ult. cit.* la fondazione di partecipazione è un tentativo di dare risposta alle esigenze delle sempre più diffuse fondazioni “operative”.

264 Sulle fondazioni di partecipazione in generale M. GORGONI, *Le fondazioni di partecipazione*, in L. BRUSCAGLIA - E. ROSSI (a cura di), *Il volontariato a dieci anni dalla legge quadro*, Atti del convegno tenutosi a Pisa il 18-19 gennaio 2001, Giuffrè, Milano, 2002, pp. 532 ss., A. CASTIGLIONI - M. MACALLI, *Associazioni, fondazioni, comitati*, cit., p. 104, S. DI DIEGO, *La fondazione di partecipazione: un patrimonio di destinazione a struttura aperta*, in *Enti non profit*, 2005, pp. 99 ss., A. POLICE, *Le fondazioni di partecipazione*, cit., pp. 393 ss.

265 G. ROMANO, *La fondazione di partecipazione per i servizi culturali: un modello ancora attuale?*, in *Giustamm.it*, 2013, n. 11, p. 3 ne riconduce la paternità scientifica a Enrico Bellezza e a Francesco Florian. Il modello ha avuto infatti una tra le prime teorizzazioni sistematiche in E. BELLEZZA - F. FLORIAN, *Le fondazioni di partecipazione*, La Tribuna, Piacenza, 2006. Degli stessi A., in una fase antecedente, E. BELLEZZA - F. FLORIAN, *Le fondazioni del terzo millennio*, Passigli, Firenze, 1998, ove viene in qualche misura già immaginata la fondazione di partecipazione, non tanto come variante del modello fondazionale classico, ma come modulo organizzativo atipico, derivante da una calibrata ibridazione tra la fondazione e l’associazione. A. HINNA, *Misurazione e rendicontazione come strumenti di governance e accountability*, in ID. (a cura di), *Gestire e organizzare nel terzo settore*, Carocci, Roma, 2008, p. 109 include le fondazioni di partecipazione tra le persone giuridiche «individuate dalla prassi».

266 F. DONATO, *Le amministrazioni pubbliche verso logiche di governo partecipato*, Giuffrè, Milano, 2010, p. 45. Essa trova quindi la propria legittimazione nella generale possibilità di costituzione di figure soggettive di diritto privato non normativamente tipizzate.

267 Si tratta quindi di un modello ibrido, come conferma F. DONATO, *Le amministrazioni pubbliche*, *loc. ult. cit.*, secondo cui la fondazione di partecipazione «miscela sapientemente alcune caratteristiche della fondazione (la gestione di un patrimonio, in questo caso un patrimonio culturale) con alcune caratteristiche dell’associazione (la pluralità di soggetti che partecipano alle scelte strategiche)».

268 Le fondazioni di partecipazione, infatti, oltre che per la gestione dei beni culturali, sono spesso utilizzate per le attività definite *charitables* nel mondo anglosassone (quindi, tra le altre: formazione, ricerca, sanità), cfr. F. NATALE, *Le fondazioni nelle relazioni*



partecipazione” rappresenta una formula istituzionalizzata dinamica di collaborazione attiva tra soggetti (pubblici e privati) che condividono gli stessi obiettivi<sup>269</sup> e lavorano sinergicamente per realizzarli.

Nella fondazione di partecipazione è poi di norma consentito, in ossequio al principio della “porta aperta”<sup>270</sup>, l’accesso di nuovi contributori<sup>271</sup>. Per di più, oltre ai partecipanti “istituzionali”, che erogano stabilmente risorse garantendo la consistenza patrimoniale, sono ammessi anche partecipanti “occasional”, che intervengono soltanto saltuariamente nelle attività<sup>272</sup>. Ciò consente di intercettare le iniziative spontanee in sussidiarietà dei singoli e delle organizzazioni locali, il cui contributo può essere acquisito senza generare un legame di dipendenza.

In estrema sintesi, la fondazione di partecipazione<sup>273</sup> è un’organizzazione non lucrativa, concettualmente fondata sulla cooperazione dialogica, alla quale possono aderire enti pubblici e soggetti privati, contribuendo in modo costante o discontinuativo ed eventualmente ma non necessariamente erogando risorse economiche. Si caratterizza per un’estrema versatilità<sup>274</sup> ed è l’esito di un’ibridazione alchemica di iniziativa dottrinale, tanto che ancora ne resta in parte incerta l’esatta natura<sup>275</sup>. Per queste sue caratteristiche, seppur

---

*pubblico privato*, McGraw-Hill Education, Milano, 2010, R. GIACINTI, *Gli enti per i servizi culturali. Fondazioni di partecipazione, fondazioni onlus, enti ecclesiastici*, Maggioli, Rimini, 2014.

269 In particolare, nella fondazione di partecipazione manca la predominanza di uno dei due elementi patrimoniale o personale, che convivono sinergicamente e con pari dignità, cfr. E. BELLEZZA - F. FLORIAN, *Le fondazioni del terzo millennio*, cit., p. 66. A. TORRENTE - P. SCHLESINGER, *Manuale di diritto privato*, cit., p. 166 riferiscono di una evidente “contaminazione” tra i due modelli classici della fondazione e dell’associazione nella fondazione di partecipazione.

270 Nella fondazione di partecipazione, i “partecipanti” possono decidere, nel corso della vita dell’ente, di devolvere contributi, pur nei limiti del dettato statutario, e possono incentivare in tal senso la collaborazione di altri, anche privati: questo meccanismo consente la continua rigenerazione del patrimonio fondazionale e garantisce la sopravvivenza e l’espansione dell’organizzazione. Sul punto, si veda anche R. RANDAZZO, *La fondazione di partecipazione*, p. 24, ove si afferma che la fondazione di partecipazione è connotata dal principio della «porta aperta, caratteristico degli enti associativi». Cfr. anche S. DI DIEGO, *La fondazione di partecipazione: un patrimonio di destinazione a struttura aperta*, loc. ult. cit.

271 Attenuando quella resistenza che caratterizza invece il modello fondazionale classico per come normato dal codice civile. In questa prospettiva, la fondazione di partecipazione è più simile al modello della società mista, vantando però, come anticipato, una maggiore flessibilità gestionale e organizzativa, anche per quanto riguarda le variazioni della base associativa, come rileva F. AMATUCCI, *Forme di esternalizzazione e di partnership pubblico-privato*, cit., p. 81.

272 La distinzione è riportata nitidamente in G. IORIO, *Le trasformazioni eterogenee e le fondazioni*, cit., pp. 40 s.

273 Per una definizione e per riflessioni, F. FLORIAN, *Le fondazioni di partecipazione, le fondazioni tradizionali, le fondazioni di origine bancaria e le associazioni: elementi distintivi*, in *Quaderni della fondazione italiana del Notariato*, 2007, supplemento al n. 2, pp. 63 ss.

274 R. RANDAZZO, *La fondazione di partecipazione*, p. 24.

dopo un'iniziale diffidenza<sup>276</sup>, la fondazione di partecipazione rientra oggi tra gli strumenti soggettivi stabilmente utilizzati per veicolare sodalizi pubblico-privati votati all'interesse generale, in particolare con riguardo alle iniziative culturali<sup>277</sup>.

### **13. La struttura organizzativa interna di una fondazione di partecipazione "aperta" per le esigenze di un museo locale collaborativo.**

La struttura organizzativa interna delle fondazioni di partecipazione presenta tratti morfologici ricorrenti<sup>278</sup>: oltre ovviamente al presidente<sup>279</sup> e ai revisori dei conti<sup>280</sup>, è tipicamente presente un organo di indirizzo, composto di norma dai fondatori e dai partecipanti istituzionali, e uno di gestione, dedito al *management*<sup>281</sup>. Può poi aggiungersi un organismo di vigilanza<sup>282</sup> con funzioni di garanzia e controllo<sup>283</sup> e – meno spesso – un comitato scientifico<sup>284</sup>. Dal punto di vista organicistico la fondazione di partecipazione

275 M. MALTONI, *La fondazione di partecipazione: natura giuridica e legittimità*, in *Quaderni della fondazione italiana del Notariato*, 2007, supplemento al n. 2.

276 Si deve dar conto che – in un momento intermedio – l'istituto della fondazione di partecipazione aveva incontrato qualche resistenza nella prassi a causa di una duratura incertezza della giurisprudenza contabile sulla effettiva utilizzabilità da parte delle amministrazioni pubbliche.

277 G. ROMANO, *La fondazione di partecipazione per i servizi culturali*, cit., p. 1., A. SANTUARI, *Ma i comuni possono ancora costituire fondazioni di partecipazione?*, in *Persona&Danno*, 2013, disponibile al link <https://www.personaedanno.it/articolo/ma-i-comuni-possono-ancora-constituire-fondazioni-di-partecipazione-alceste-santuari>.

278 Per un esempio concreto si veda l'indagine di S. FOÀ, *Lo statuto-tipo della fondazione museale: il caso del Museo egizio di Torino*, cit.

279 E a eventuali altri uffici monocratici di carattere più schiettamente gestionale, quali il segretario, il tesoriere e il vicepresidente. Il "presidente" può assumere varie denominazioni, qui lo si intende come l'organo monocratico che ha di norma la rappresentanza verso l'esterno e riveste funzioni verticistiche nell'organigramma.

280 Questa struttura "ricorrente" è delineata, nelle sue componenti essenziali, in G. IORIO, *op. loc. ult. cit.* È significativo, in tale contesto, il meccanismo decisionale adottato da alcune fondazioni, basato su un sistema di "punti voto" attribuiti in differente misura ai soggetti partecipanti, così da poter "pesare" diversamente gli attori a vario titolo coinvolti nella gestione. Su uno specifico caso, v. diffusamente F. GUARINI, *Un'applicazione del modello del valore: la fondazione museo del tessuto di Prato* cit., pp. 281 ss.

281 Dunque costituito anche da persone esterne, in particolare manager qualificati, oltre che presumibilmente da rappresentanti dei soggetti a vario titolo coinvolti.

282 Lo menziona D. JELLA, *op. cit.*, p. 134. A. ZIRUOLO, *Contabilità e bilancio degli enti locali: tendenze evolutive e applicative*, Maggioli, Rimini, 2013, p. 348 ribadisce nella sostanza il richiamato schema di *governance*, indicando per l'organo di vigilanza la possibile denominazione di "consiglio di sorveglianza".

283 Si può ipotizzare che, nelle fondazioni munite di organi di vigilanza, la partecipazione degli enti pubblici possa essere ivi concentrata, ben potendo l'amministrazione assolvere efficacemente al proprio compito di tutela degli interessi generali senza necessariamente essere investita di un ruolo diretto di gestione. Una tale opzione organizzativa sarà evidentemente prediletta da quelle amministrazioni che intendano devolvere ai privati anche il sostanziale governo quotidiano dell'iniziativa.

appare per certi versi più simile a una società che non a una fondazione classica, fermo il divieto di distribuzione degli utili<sup>285</sup>.

Una tale struttura consente, per quanto qui rileva, di valorizzare specificamente le posizioni dei diversi attori coinvolti in un’iniziativa museale pubblico-privata multi-livello<sup>286</sup>: le amministrazioni<sup>287</sup> potranno per un verso sedere nell’organo di indirizzo, orientando le attività dell’ente<sup>288</sup>, per l’altro assicurare una congrua attività di controllo attraverso l’organismo di vigilanza; l’imprenditoria finanziatrice potrà partecipare alle decisioni organizzative mediante l’organo di gestione (garantendo anche un *management* qualificato); gli enti del terzo settore potranno assicurare una cooperazione costante e fattiva, eventualmente sedendo nell’organo di indirizzo; i privati singoli e associati potranno relazionarsi anche occasionalmente e in modo non istituzionalizzato con l’ente come partecipanti “*occasional*”; infine accademici e studiosi potranno essere chiamati a comporre l’eventuale comitato scientifico<sup>289</sup>.

La struttura della fondazione di partecipazione, in conclusione, ben si presta a veicolare progetti di cooperazione sinergica tra attori eterogenei<sup>290</sup>, anche con riguardo a iniziative museali o comunque di valorizzazione di beni culturali in un ambito locale<sup>291</sup>. Anzi, secondo alcuni la fondazione di partecipazione sarebbe oggi la formula “tipica” per le iniziative di collaborazione pubblico-privato<sup>292</sup>, in particolare nel settore dei beni culturali e con riferimento proprio alle iniziative museali<sup>293</sup>. Sicché tale modello parrebbe certamente idoneo

284 Di norma composto da accademici, esperti e professionisti qualificati, con il compito di dettare le linee guida dell’attività scientifica, senza rivestire ruoli operativi diretti.

285 Questa assimilazione risale fino alla prima teorizzazione della fondazione di partecipazione in E. BELLEZZA - F. FLORIAN, *Le fondazioni del terzo millennio*, cit., p. 66.

286 Viene qui prospettata una possibile distribuzione delle partecipazioni nei singoli organi, ma resta ferma la possibilità di modellare diversamente la struttura interna in base alle esigenze specifiche del caso concreto.

287 Le amministrazioni potranno contribuire in varia misura, apportando beni o semplicemente dando un contributo in termini di effettività della valorizzazione, cfr. incidentalmente sul tema G. SEVERINI, *L’immaterialità economica dei beni culturali*, cit., pp. 34 ss.

288 Ferma la possibilità di partecipare anche, eventualmente, all’organo di gestione.

289 Il che particolarmente rileva nel caso di una fondazione votata alla cura dei beni culturali, settore nel quale l’apporto degli esperti scientifici si rivela determinante per tracciare un programma efficace e consapevole delle attività.

290 Secondo R. RANDAZZO, *op. cit.*, p. 24. D. JALLA, *op. cit.*, p. 133 il modello stesso della fondazione di partecipazione «*si ispira al principio costituzionale della cooperazione*».

291 Alcuni esempi virtuosi, in tale ambito, sono la fondazione Torino Musei, la fondazione Brescia Musei e la fondazione Museo internazionale delle ceramiche di Faenza.

292 F. DONATO, *Governance*, cit., p. 49, che comunque evidenzia consapevolmente le criticità del modello.

293 P.G. RINALDI, *op. loc. ult. cit.*, valorizza le fondazioni di partecipazione «*costituite da enti locali e partecipate da altri soggetti pubblici e da soggetti privati, le quali non si limitano ad assicurare la semplice fruizione da parte del pubblico dei beni culturali ma provvedono direttamente anche alla gestione di tutte quelle attività culturali di valorizzazione in senso ampio dei beni museali*».

agli scopi definiti in premessa<sup>294</sup>, come dimostra anche l'esperienza recente<sup>295</sup>, in particolare nelle realtà territoriali ristrette<sup>296</sup>.

#### 14. Criticità e problematiche aperte.

La scelta della fondazione di partecipazione – ma più in generale già della fondazione classica – come modulo organizzativo non risulta esente da possibili risvolti problematici.

Anzitutto, la commistione di soggetti e capitali pubblici e privati suscita perplessità sulla natura dell'istituzione<sup>297</sup>, anche alla luce del complesso quadro normativo e

294 Essendone riconosciuta l'efficacia ai fini dell'attivazione di un'iniziativa museale, cfr. S. FOÀ, *Lo statuto-tipo della fondazione museale: il caso del Museo egizio di Torino*, cit.

295 Dopo i primi tentativi di applicazione del modello (in particolare nel settore della lirica), le fondazioni di partecipazione si sono fisiologicamente diffuse in modo significativo, cfr. F. DONATO, *Governance e sostenibilità economica*, in B. SIBILIO - F. DONATO (a cura di), *Governare e gestire le aziende culturali*, FrancoAngeli, Milano, 2015, p. 38; G. BARRESI, *La rendicontazione economica e sociale nelle fondazioni. Profili di accountability e trasparenza nell'esperienza italiana*, FrancoAngeli, Milano, 2013, p. 38.

296 A. ZIRUOLO, *op. cit.*, cit., p. 349. Anche P.G. RINALDI, *Pubblico e privato nella gestione dei servizi di valorizzazione dei beni culturali*, in L. DEGRASSI (a cura di), *Cultura e istituzioni. La valorizzazione dei beni culturali negli ordinamenti giuridici*, cit., p. 225 rileva la capillare diffusione di fondazioni di partecipazione a livello locale. Per fare un esempio pratico, il modello è stato utilizzato nel 2004 per il Museo di Fotografia Contemporanea di Cinisello Balsamo, con lo scopo di incubare in un unico ambiente le migliori energie pubbliche e private del territorio, coinvolgendo vari livelli amministrativi (comune, regione, ministero), come evidenziato da G. GUERCI, *La scommessa del Museo di Fotografia Contemporanea*, in R. PERNA - I. SCHIAFFINI (a cura di), *Per un museo della fotografia a Roma*, Atti del convegno tenutosi a Roma il 24 novembre 2011 presso la facoltà di architettura dell'università di Roma Tre, Postmedia Books, Milano, 2012, pp. 91 ss. Al momento della costituzione del museo, la fondazione appariva ancora «un modello nuovo» che «fa leva su un'idea di forte partenariato pubblico privato e sulla semplificazione gestionale». Un caso diverso può rilevarsi con riguardo al complesso museale di Santa Maria della Scala, a Siena, che nel 2012 è stato oggetto di insistenti attenzioni per la trasformazione in fondazione di partecipazione, ma, all'esito di un complesso studio di fattibilità, l'idea risultò economicamente insostenibile, a riprova dell'utilità dirimente di un'attenta valutazione preliminare dei fattori ambientali e delle peculiarità territoriali.

297 Si ricordi che, in linea generale, la fondazione, anche laddove sia interessata dalla partecipazione e dai controlli di amministrazioni pubbliche, rappresenta pur sempre geneticamente un soggetto di diritto privato, come ricorda V. SARCONI, *Le fondazioni "pubbliche"*, in *Amministrativamente*, 2012, n. 2, p. 1, ma vedi *infra*. Tale saggio esamina anche i risultati della ricerca condotta nell'ambito del programma "*Fondazioni e interesse pubblico: diversi modelli, uno scopo*", a cura di Caterina Cittadino, realizzato nel 2011 per conto dell'Istituto di Studi Politici "S. Pio V". L'incidenza profonda dei profili pubblicistici apre però a una problematica tassonomica, su cui si sono concentrate le attenzioni della dottrina e della giurisprudenza, in particolare al fine di valutare l'applicabilità in concreto degli obblighi di evidenza pubblica negli approvvigionamenti e di selezione nel reclutamento del personale.

giurisprudenziale interno e comunitario<sup>298</sup>. La questione è di non poco momento, considerato che incide sul piano dei controlli, della gestione, nonché delle relazioni con altri enti e con il mercato<sup>299</sup>. A questa problematica si lega inoltre quella sul regime giuridico del personale, rilevante per la sostenibilità economica<sup>300</sup>. Sul tema, la giurisprudenza propende per un approccio sostanzialista, qualificando le fondazioni come organismi di diritto pubblico<sup>301</sup> al ricorrere di determinati indici e presupposti<sup>302</sup>, senza considerare decisiva la partecipazione di enti pubblici nel momento istitutivo<sup>303</sup> e poi nella base soggettiva.

Sotto altro profilo, la giurisprudenza contabile ha mosso ragionate critiche all'impiego del modello fondazionale da parte degli enti pubblici, in particolare locali, quando finalizzato a procacciare e acquisire risorse private<sup>304</sup>, degenerazione stigmatizzata anche in dottrina<sup>305</sup>. In realtà, si registra oggi più in generale una posizione tendenzialmente permissiva del giudice

---

298 La natura delle fondazioni partecipate da soggetti pubblici deve essere vagliata anche alla luce degli indici "di pubblicità" enucleati dal diritto interno e comunitario (e dalle relative produzioni giurisprudenziali), come suggerisce A. NAPOLI, *Gli enti strumentali*, cit., p. 112.

299 In particolare sulla necessità o meno delle procedure concorsuali e dell'evidenza pubblica per gli approvvigionamenti.

300 Come dimostra l'esperienza delle fondazioni museali statali. Per un caso su tutti, si pensi al Museo Egizio che, dopo la trasformazione in fondazione, ha patito una travagliata riduzione del proprio personale. Cfr., sul tema, L. CASINI, *Valorizzazione e gestione*, in C. BARBATI - M. CAMMELLI - L. CASINI - G. PIPERATA, *Diritto del patrimonio culturale*, cit., p. 221.

301 Conseguentemente applicato le norme in materia di evidenza pubblica.

302 Cons. Stato, Sez. V, 12 febbraio 2018, n. 858 ha qualificato in termini di organismo di diritto pubblico una fondazione teatrale sulla base degli indici individuati dall'ordinamento comunitario.

303 Le Sezioni Unite hanno infatti affermato che «*la natura pubblica degli enti che concorrono a formare un nuovo ente non è sufficiente ad attribuire natura pubblicistica a quest'ultimo*» (Cass., Sez. Un., 23 novembre 1993, n. 11541).

304 F. CAPONI, *op. cit.*, pp. 445 che richiama la deliberazione della Corte dei Conti, sezione giurisdizionale di controllo per la Sardegna, n. 19 del 10 aprile 2014, ove si afferma che la fondazione non può tradursi in un mero mezzo di procacciamento mediato di risorse private, dovendo evidentemente adempiere alla più complessa funzione di conciliare in un unico canale energie pubbliche e private per la realizzazione di scopi di interesse generale, sfruttando a tal fine la fluidità della propria struttura.

305 F. DONATI, *Governance*, cit., p. 49, che rileva come «*nella maggior parte dei casi i privati sono stati interpretati quali semplici finanziatori, ossia portatori di denaro fresco*», circostanza tanto ricorrente da indurre l'A. a un giudizio di sconforto: «*rispetto agli auspici, il modello non ha pienamente dato i frutti sperati*».

contabile quanto alla costituzione di fondazioni di partecipazione da parte di enti locali<sup>306</sup>, pur con comprensibili limiti.

Concentrandosi sull'oggetto specifico dell'indagine, la riuscita di un'iniziativa museale "collaborativa" dipende poi sostanzialmente dalla robustezza del tessuto sociale locale e dalla sensibilità della comunità di base e dell'imprenditoria: spesso i privati presenti sul territorio non sono purtroppo interessati a partecipare, né tantomeno a conferire risorse e capitali<sup>307</sup>. A tal proposito, rileva anche la tendenziale perpetuità dei conferimenti in fondazione<sup>308</sup> (salvo il recesso ove possibile<sup>309</sup>), che potrebbe in concreto scoraggiare l'apporto collaborativo anche degli enti pubblici<sup>310</sup>. Restano inoltre ferme le preoccupazioni sul possibile ruolo dei privati animati anche da logiche "profit", dovendosi ribadire la necessità di adeguate cautele, eventualmente assistite da strumenti di monitoraggio e verifica<sup>311</sup>.

In conclusione, da una complessiva disamina dell'esperienza italiana, si è talvolta concluso che «*le fondazioni non hanno sempre dato prova nel nostro paese di un funzionamento ottimale*»<sup>312</sup> almeno nel settore museale.

In realtà, le criticità prospettate non sembrano però ostative all'impiego del modello fondazionale, dovendosi semmai di conseguenza modellare l'istituto nel caso concreto, anche attraverso la disciplina statutaria.

306 Più di recente, Corte dei conti, Sezione di controllo per la regione Friuli-Venezia Giulia, deliberazione FVG/22/2019/PAR, depositata il 26 settembre 2019 ha confermato, ad esempio, la possibilità per un Comune di costituire e partecipare una fondazione di partecipazione pur all'esito di una valutazione costi-benefici in cui si tenga comparativamente conto di altre possibili scelte istituzionali e fermo l'obbligo per il costituendo soggetto di osservare le procedure a evidenza pubblica. Su tale pronuncia si veda il commento di L. CAIANIELLO, *Le fondazioni di partecipazione al vaglio dei giudici contabili*, in *labsus.org*, 2020, disponibile al link <https://www.labsus.org/2020/05/le-fondazioni-di-partecipazione-al-vaglio-dei-giudici-contabili/>. Già prima vedasi in materia Corte dei Conti, sezione di controllo per il Veneto, parere del 28 maggio 2014, n. 345.

307 *Ivi*, p. 293.. L'A. osserva come gli interventi dei soggetti privati in tal senso siano in realtà abbastanza sporadici, essendo gli operatori che dispongono di maggiori risorse (fondazioni bancarie) spesso impegnati anche su altri fronti. Non mancano, di conseguenza, progetti ambiziosi poi non realizzati per il mancato apporto dei privati (e.g. la Fondazione 'La Grande Brera').

308 Sicché i soggetti coinvolti dovranno consapevolmente preventivare che le risorse erogate resteranno avvinte allo scopo. Tale consapevolezza, che talvolta può tradursi in una criticità decisiva nell'analisi costi-benefici condotta dall'amministrazione pubblica e dagli altri soggetti al momento della partecipazione, impone che non si conferiscano risorse e capitali potenzialmente necessari nel lungo periodo o comunque vincolati.

309 Su questa criticità insiste A. SANTUARI, *Gli enti locali possono costituire fondazioni di partecipazione*, nota a Corte Conti Veneto, n. 345/14, in *Persona&Danno*, 2014, disponibile al link <https://www.personaedanno.it/articolo/gli-enti-locali-possono-constituire-fondazioni-di-partecipazione-corte-conti-veneto-34514-alceste-santuari>, rilevando l'insussistenza di analoghi problemi nel modello societario.

310 Considerate le ristrettezze di bilancio e la difficoltà di investire definitivamente somme nell'incertezza sulle esigenze future e al cospetto di un complesso ed eterogeneo combinato di vincoli sulla finanza pubblica.

311 G. MANFREDI, *Rigenerazione urbana e beni culturali*, cit., p. 292.

312 M. GIUSTI, *I musei autonomi: il caso delle Gallerie Nazionali di Arte Antica*, in *Aedon*, 2018, n. 1.

La matura consapevolezza del principio di sussidiarietà orizzontale induce a ricercare un bilanciato equilibrio tra gli apporti dei partecipanti all’iniziativa e una strategica distribuzione delle responsabilità e delle competenze in fase di gestione<sup>313</sup>, il che impone di disegnare in concreto i singoli aspetti di dettaglio<sup>314</sup> avendo specifico riguardo al contesto di riferimento. Non si rinvergono infatti nell’ordinamento modelli organizzativi universalmente efficaci per la valorizzazione del patrimonio culturale, soprattutto in prospettiva economica, dovendosi piuttosto confezionare – anche mediante una consapevole autoregolazione statutaria prima e autogestione operativa poi – soluzioni “sartoriali” che tengano conto delle specificità del caso concreto<sup>315</sup>.

## 15. Conclusioni.

In conclusione, un’iniziativa di valorizzazione del patrimonio culturale a carattere museale in un contesto territoriale circoscritto deve essere calibrata su un insieme complesso ed eterogeneo di fattori, nel tentativo di ottimizzare in modo ragionevolmente differenziato risorse ed energie delle pubbliche amministrazioni e della società civile (nella sua intrinseca multiformità: imprenditoria, enti del terzo settore, privati animati da logiche *profit* e non).

In quest’ambito, il museo locale “collaborativo” può rappresentare un’opzione efficace per la *governance* dei beni culturali in ossequio alla “logica del comune”, mettendo “a valore” le potenzialità della comunità locale e alimentandosi mediante il costante apporto del tessuto socio-politico-economico del territorio. Potrebbero così trovare fecondo coniugio le accattivanti elaborazioni del concetto di valorizzazione in senso “economico”, il principio di sussidiarietà (verticale e orizzontale) e le innovative linee programmatiche introdotte in materia dalla Convenzione di Faro.

Un tale museo locale dovrà fondare in concreto la propria efficacia gestionale e operativa sulla sensibilizzazione della popolazione, veicolando l’identità culturale anche mediante il

---

313 Non possono trascurarsi le considerazioni di Enrico Bellezza, ideatore e poi teorico della fondazione di partecipazione che, a distanza di alcuni anni dai primi scritti sull’argomento: «*laddove si costituisce una vera Fondazione di Partecipazione, nella quale i ruoli sono corretti e le persone sono scelte con criteri effettivamente funzionali, il progetto decolla e la gestione è, sotto tutti gli aspetti, migliorativa della gestione attraverso forme di diritto pubblico*», E. BELLEZZA, *Ci sono tre criticità principali*, loc. ult. cit. L’A., consapevole del potenziale deterioramento degli *standard* di garanzia della pubblica utilità quando si adotti il modello fondazionale, invita a «*una sana autoregolamentazione statutaria*» che responsabilizzi l’organizzazione.

314 Occorre avere riguardo ai «*modelli amministrativi affermatasi nelle realtà locali*» per verificare in concreto in che misura il coinvolgimento dei privati possa effettivamente aprire all’idea di una nuova cittadinanza attiva, cfr. in argomento F. MOROLLO, *Valorizzazione del patrimonio culturale: sussidiarietà orizzontale e prospettive di “democrazia diretta” per lo sviluppo dei territori*, in *DPCE online*, 2019, n. 2, p. 1135.

315 G. PIPERATA, *Cultura, sviluppo economico e... di come addomesticare gli scoiattoli*, cit.

paradigma della comunità patrimoniale, e nutrendosi della costante cooperazione pubblico-privato.

A tal fine, dovrà assumere una forma soggettiva idonea a garantire la partecipazione sinergica di attori strutturalmente e istituzionalmente diversificati.

Tra le molteplici opzioni organizzative spendibili, se la fondazione classica si rivela nel complesso efficace, pur non senza fisiologiche criticità, la fondazione di “partecipazione” consente di sfruttare alcuni aspetti tipici del modello associativo e alcune opportune inserzioni correttive che militano verso la logica del dialogo e della condivisione, rivelandosi pertanto particolarmente utili. La fondazione di partecipazione si propone quindi, in conclusione, come vettore ideale per una collaborazione dinamica tra enti pubblici che condividono un comune obiettivo di valorizzazione del patrimonio culturale a carattere museale in ambito locale e che intendano aprire l’iniziativa al contributo attivo di terzi.