

PROFILI GIURIDICI DELLA GESTIONE DEI MUSEI NELLE ESPERIENZE DEL REGNO UNITO, FRANCIA, GERMANIA E SPAGNA

Ginevra Cerrina Feroni

(Ordinario di Diritto Costituzionale Italiano e Comparato nella Università di Firenze)

Sommario: 1. *L'esiguità di ricostruzioni giuridiche sul tema nella letteratura straniera analizzata: le esperienze del Regno Unito, Francia, Germania, Spagna.* - 2. *I musei europei: una galassia di esperienze eterogenee per discipline, titolarità, forme di gestione.* - 3. *Gli standard minimi.* - 3.1. *Analisi dell'Accreditation Scheme for Museums and Galleries del Regno Unito.* - 3.2. *Analisi della Legge 2002-5 del 4 gennaio 2002 sui "Musées de France".* - 4. *Titolarità pubblica e privata e distribuzione sul territorio. Dati statistici.* - 5. *Le forme giuridiche utilizzate: una premessa.* - 6. *La diffusione dei Non-Departmental Public Bodies (NDPBs) nel Regno Unito.* - 7. *Il Trust nella esperienza museale di Sheffield* - 8. *Nuove forme di gestione in Germania.* - 9. *Le Stiftungen des öffentlichen Rechts (fondazioni di diritto pubblico) e il caso dei musei di Amburgo.* - 9.1. *Le fondazioni di diritto pubblico per i musei berlinesi.* - 9.2. *Segue. Le fondazioni di diritto pubblico direttamente sottoposte al Land Berlin.* - 9.3. *Segue. Le fondazioni del diritto pubblico direttamente sottoposte al Bund.* - 10. *Altre forme di gestione in Germania: fondazioni private, Eigenbetriebe ("imprese municipalizzate"), Landesbetriebe ("imprese del Land"), partenariati pubblico-privati.* - 11. *La centralità dello Stato e delle autonomie locali nella esperienza di gestione dei musei in Spagna.* - 12. *Il ruolo delle fondazioni private in Spagna: il Guggenheim Museum di Bilbao e la Fundació Miró a Barcellona.* - 13. *L'affermarsi di tendenze comuni: discipline ad hoc per i Grandi Musei.* - 13.1. *Il British Museum.* - 13.2. *Gli EPA (établissements publics administratifs) francesi: il Musée d'Orsay.* - 13.3. *Museo del Prado e Museo Nacional Centro de Arte Reina Sofía.* - 14. *Sintesi della ricerca e prospettive.*

1. L'esiguità di ricostruzioni giuridiche sul tema nella letteratura straniera analizzata: le esperienze del Regno Unito, Francia, Germania, Spagna.

Se partiamo dal presupposto che sul tema oggetto di questo Convegno certezze per il giurista non ve ne sono, considerato che la stessa nozione di museo è in Italia ancora tutt'altro che pacifica, l'analisi comparata diventa essenziale sia a fini di conoscenza (posto che il conoscere le differenze esistenti tra modelli giuridici contribuisce alla conoscenza dei modelli messi a confronto), sia a fini di interpretazione (e dunque di migliore conoscenza del sistema italiano), sia a fini di "politica legislativa" (poiché è il presupposto per possibili recezioni e trapianti di istituti propri di altri ordinamenti).

In via di prima approssimazione, la ricerca comparata sui quattro Paesi che ho preso in considerazione, ovvero Regno Unito, Francia, Germania e Spagna, ha evidenziato un dato e cioè che assai esigue sono, a livello comparato, le ricostruzioni prettamente giuridiche sul tema della gestione dei musei. Ed infatti all'estero il *focus* del dibattito in punto di gestione è da tempo decisamente orientato ad analizzare il museo in quanto azienda, il museo in quanto organizzazione di risorse umane e finanziarie, il museo in quanto fattore produttivo di ricchezza nazionale. Non diversamente – sia chiaro – da ciò che avviene in Italia, dove non

mancono gli studi sulla “messa a reddito” del patrimonio culturale (oltrech  ovviamente gli studi di museologia e di museografia), ma dove l’analisi giuridica o non   centrale o si ricava in via indiretta da quella di carattere economico. Penso in proposito alla recente attenzione dedicata dalla stampa alla crisi generalizzata dei musei e quindi alle strategie volte a ridisegnare l’identit  dei musei per invertire tale tendenza: non solo offrendo i tradizionali servizi aggiuntivi di *bookshops*, di vendita di oggetti di *design* e di arte, di ristorazione e di cafeteria in ambienti raffinati (che peraltro ormai assicurano, in talune esperienze, quasi la met  delle entrate complessive, come pu  essere il caso della Estorick Collection londinese¹), ma anche attraverso una destrutturazione dell’idea tradizionale di museo e un suo ripensamento quale luogo di incontro e di socializzazione, di *performance*, di *happening*, di eventi di varia natura (si pensi ad esempio al Palais de Tokio a Parigi o allo Hamburger Bahnhof di Berlino), che poi produce effetti indiretti e positivi anche sotto il profilo di riqualificazione urbana (  il caso del Macba di Barcellona)².

Si comprende con facilit  che, letta sotto questa lente, la gestione del museo perde progressivamente il suo connotato di giuridicit  e, a fronte del sostanziale disinteresse dei giuristi, il tema   divenuto terreno di “incursione” di analisi non giuridiche, anzi – per meglio dire – di analisi giuridiche compiute da non giuristi.

Non solo.

Vi   anche un altro aspetto che spiega la scarsit  di testi giuridici sull’argomento e si collega alla difficolt  di approccio al tema per il giurista, abituato a confrontarsi con categorie di analisi certe. In questa materia   data constatare infatti, a partire dagli anni ’90, una continua ricerca ed evoluzione di strumenti giuridici nuovi da utilizzare per la gestione dei musei: una gestione “creativa” – per parafrasare quella di “finanza creativa” – che trae origine da una esigenza comune un po’ a tutti i Paesi considerati, ovvero il reperimento di risorse economiche. Le ristrettezze di bilancio e la necessit  di reperire quelle risorse che gli organi pubblici non sono pi  in grado di assicurare, hanno aperto la strada a forme nuove di gestione che si sono, talora, tradotte in strumenti giuridici quantomeno “ibridi”, peraltro in continuo divenire, e per il giurista ancora tutti da decantare.

2. I musei europei: una galassia di esperienze eterogenee per discipline, titolarit , forme di gestione

¹ Nata grazie al finanziamento del British Heritage Lottery Fund. Pur trattandosi di un museo di piccole dimensioni, la collezione permanente e le esposizioni temporanee risultano essere di altissimo livello. Eppure, la Estorick Collection riceve contributi governativi in misura pressoch  trascurabile. Il museo si finanzia innanzitutto grazie ad un intelligente *marketing* dei servizi aggiuntivi:   stato ricreato un piacevole ambiente “all’italiana” dove i visitatori trovano un raffinato caff -ristorante, una biblioteca, una libreria che propone anche oggetti di *design* e d’arte. Inoltre, la Estorick Collection viene finanziata dalla Fondazione Estorick e dalla sponsorizzazione della Grosvenor Gallery Fine Art Ltd (societ  commerciale inglese che si occupa di mercato dell’arte). Per una riflessione sul caso in esame: E. MOODY, *Ripensare il museo d’arte come risorsa educativa*, in S. BODO (a cura di), *Il museo relazionale*, Fondazione G. Agnelli, Torino, 2003, 41 ss., spec. 51 ss. Sul punto pu  essere interessante consultare il sito stesso della Fondazione (www.estorickcollection.com).

² Si vedano N. KOTLER-P. KOTLER, *Marketing dei musei*, Einaudi, Torino, 2004, 9 ss., e P.C. MARANI-R. PAVONI, *Musei. Trasformazione di un’istituzione dall’et  moderna al contemporanea*, Marsilio, Venezia, 2006, spec. 65 ss., in cui si fa riferimento al “museo come organismo complesso”; ancora: F. MAIRESSE-A. DESVALLEES (a cura di), *Vers une red finition du musée?*, Harmattan, Paris, 2007; J.-M. TOBELEM, *Le nouvel  ge des musées, les institutions culturelles au d fi de la gestion*, Colin, Paris, 2005.

In secondo luogo, il panorama museale europeo è caratterizzato da una grandissima eterogeneità sia per quanto riguarda l'esistenza di una disciplina generale, sia per quel che concerne la titolarità, le forme ed i modelli di gestione dei singoli musei. Diciamo subito che ciò che differenzia i singoli Paesi è, innanzitutto, la presenza o l'assenza di una legislazione specifica che definisca il concetto di "museo", ne disciplini la materia e individui standard minimi ai fini di detto riconoscimento. Si va ad esempio dal caso della Francia, dove il concetto di "museo" è espressamente definito nel *Code du patrimoine*³ e dove, con la legge n. 2002-5 del 4 gennaio 2002⁴, il legislatore ha dato una disciplina unitaria ai c.d. "*Musées de France*" (ovvero ai musei che rispondono a precisi criteri e standard stabiliti dalla legge medesima), al caso della Germania dove invece non sussiste alcuna definizione giuridica di "museo" né tantomeno – se si eccettuano alcuni casi particolari di cui si tratterà più avanti – è presente una legislazione federale o di *Land* che riguardi specificatamente tale materia. Del resto è più che ovvio che le peculiarità dei diversi Paesi dipendono da una complessa serie di fattori che riguarda non solo il particolare assetto giuridico-istituzionale dei singoli Stati, ma anche le loro tradizioni, la loro cultura e, soprattutto, la loro storia⁵. Si pensi ad esempio alla tradizione francese del "museo pubblico" che ha origine con la Rivoluzione a seguito dell'espropriazione e della confisca dei beni della Corona e delle proprietà ecclesiastiche, beni che costituirono la base delle prime collezioni pubbliche in Francia⁶. Emblematica sotto questo profilo anche l'esperienza tedesca che sconta innanzitutto, a differenza di quanto avviene ad esempio in Italia e in Spagna, la mancanza di un riconoscimento a livello

³ Il *Code du Patrimoine* è un testo compilativo, assimilabile al nostro Codice per i Beni Culturali, adottato con *ordonnance* n. 178 del 2004 cui la legge n. 1343 del 2004 ha dato valore di norma primaria. Il *Code* ha abrogato numerose vecchie leggi dell'inizio del '900 ed ha dato sistemazione al suo interno ad altre leggi (fra cui appunto la l. 2002-5 del 2002 sui "Musei di Francia"). Esso raccoglie tutte le disposizioni del diritto francese inerenti al patrimonio culturale e ad alcune categorie di servizi culturali. È costituito da 7 Libri tematici (dal II al VI) e da 2 libri "trasversali" (il Libro I e il Libro VII). Il Libro IV è dedicato ai "Musei". L'art. L410-1 definisce "museo" "ogni collezione permanente la cui la conservazione e l'esposizione rivestano un interesse pubblico, e organizzata in vista della conoscenza, dell'educazione e del diletto del pubblico". Il *Code du patrimoine* è disponibile sul seguente sito:

http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=C81F377967CD5217F822B8606DBAE236.tpdjo04v_2?cidTexte=LEGITEXT000006074236&dateTexte=20090629.

⁴ Il testo della legge è disponibile sul seguente sito: http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=C81F377967CD5217F822B8606DBAE236.tpdjo04v_2?cidTexte=LEGITEXT000005632040&dateTexte=20090629.

⁵ Sul punto S. SETTIS, *Italia S.p.A. L'assalto al patrimonio culturale*, Einaudi, Torino, 2002, 14 ss., e – ancor più diffusamente – K. SCHUBERT, *Museo. Storia di un'idea*, trad. it. di M. Gregorio, Il Saggiatore, Milano, 2004.

⁶ La nascente Repubblica Francese mise mano ad un inventario scrupoloso delle opere d'arte e delle raccolte di interesse naturalistico e scientifico facenti parte dei patrimoni confiscati, al fine di istituire il fondo del "Museo centrale delle Arti" creato al Louvre nel 1793, ed il fondo del museo di scienza e tecnica del museo di storia naturale. Sotto il consolato di Napoleone, nel 1801, fu disposto che i beni artistici francesi fossero ripartiti fra 15 grandi città capoluoghi di provincia. Questi 15 "depositi" costituiscono ancora oggi i principali centri di interesse museale in Francia. Peraltro, fino a tutto il '900, la disciplina e l'organizzazione dei musei in Francia non si fondavano su nessun testo sistematico in materia di musei o patrimonio culturale; nei fatti si ricorreva ad atti normativi parziali e settoriali e, soprattutto, ad un ampio lavoro giurisprudenziale destinato a colmare la lacuna legislativa. Nel 1945 i Musei di Belle Arti avevano costituito l'oggetto specifico di un atto normativo del Governo che ne definiva l'"organizzazione provvisoria"; nel 1948 il Governo adottava un decreto relativo al "servizio nazionale di museologia di storia naturale"; oltre a ciò, per tutta la durata del XX secolo, non era stato emanato nessun atto normativo che avesse come specifico oggetto la realtà museale francese. Sul punto: K. SCHUBERT, *op. cit.*, 20 ss., P.C. MARANI-R. PAVONI, *op. cit.*, 31 ss., ed anche D. POULOT, *Musée, nation, patrimoine*, Gallimard, Paris, 1997.

costituzionale della protezione dei beni culturali⁷ ed il fatto che i poteri legislativi in materia di protezione dei beni culturali (all'interno del Paese), di gestione, valorizzazione, conservazione del patrimonio culturale (e quindi museale) spettino fundamentalmente ai *Länder*⁸. Le ragioni di questa situazione possono essere varie: probabilmente da rinvenire nella storia politico-istituzionale della Germania, formatasi "tardi" (solo nel 1871) per

⁷ La tutela del patrimonio culturale viene infatti menzionata solo in modo indiretto, in particolare all'art. 73, 1° comma, n. 5a della Legge Fondamentale (*Grundgesetz*, d'ora in avanti GG), con cui si attribuisce alla Federazione (*Bund*) la legislazione esclusiva in materia di protezione del patrimonio culturale tedesco contro il trasferimento all'estero. Un altro riferimento indiretto si ha all'art. 91b con cui si stabilisce che, in caso di interesse sovregionale, il *Bund* e i *Länder* possono *cooperare* nel finanziamento della ricerca scientifica universitaria e nella valutazione del sistema di istruzione. Rilevano inoltre gli artt. 70-74 che stabiliscono il riparto di competenze tra il *Bund* e i *Länder*. La tutela e la promozione della cultura in Germania si caratterizzano infatti per una distribuzione di competenze tra la Federazione e i singoli *Länder*. Il principio generale di tale ripartizione, stabilito all'art. 70 GG, è che la competenza legislativa spetti ai *Länder* tranne nei casi in cui il GG attribuisca espressamente il potere di legiferare al *Bund*. Nell'ambito della cultura, le uniche materie espressamente attribuite al *Bund*, oltre alla già citata difesa del patrimonio culturale tedesco dall'esportazione, sono la disciplina dell'editoria e dei diritti d'autore (art. 73, 1° comma, n. 9 GG – legislazione esclusiva), la normativa in materia di sussidi per l'istruzione e di promozione della ricerca scientifica (art. 74, 1° comma, n. 13 – legislazione concorrente) e infine la disciplina dell'ammissione all'università e dei titoli conseguiti al termine degli studi universitari (art. 74, 1° comma, n. 33 – legislazione concorrente). La materia dei beni culturali non risulta elencata né tra le materie oggetto di legislazione esclusiva federale né tra quelle oggetto della legislazione concorrente; essa è dunque di competenza dei singoli *Länder*, i quali disciplinano la tutela interna e la valorizzazione del patrimonio culturale ognuno in modo diverso. Sicuramente rilevano anche alcune disposizioni della legislazione federale ed in particolare del codice penale, con riguardo ad esempio al reato di danneggiamento di cose con pregiudizio per la collettività (art. 304 *Strafgesetzbuch* o Codice Penale) o a quello di furto di beni culturali (art. 243, n. 4 e n. 5 *Strafgesetzbuch*); vi sono poi le due leggi federali aventi ad oggetto il trasferimento di beni culturali a e da l'estero (il *Gesetz zum Schutz deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung* dell'8.7.1999, ovvero la "Legge per la protezione del patrimonio culturale tedesco dall'esportazione illecita", ultimo emendamento 18.5.2007, e il *Kulturgutsicherungsgesetz* del 15 ottobre 1998 in attuazione della direttiva 93/7/CE sulla restituzione dei beni culturali illecitamente importati in uno Stato Membro). Tuttavia, se si eccettuano tali disposizioni, non vi sono altre rilevanti leggi federali in materia. I testi delle due leggi per la tutela dei beni culturali sopra citate sono disponibili rispettivamente alle seguenti pagine web: <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/kultgshg/gesamt.pdf> e <http://www.thueringen.de/imperia/md/content/tkm/kulturportal/denkmalpflegearchaeologiekulturgutschutz/kulturgutsicherungsgesetz.pdf>.

⁸ La questione della ripartizione di competenze tra *Bund* e *Länder* in materia di cultura è comunque molto complessa poiché, anche se il *Grundgesetz* non attribuisce espressamente al *Bund* competenze legislative, amministrative e di finanziamento delle diverse espressioni culturali (eccettuati i casi citati alla nota 7), alcune competenze federali in materia si realizzano come "competenze implicite" derivanti da altre disposizioni costituzionali. Ad esempio l'istituzione della Fondazione (e del relativo museo) Haus der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland da parte del *Bund* nel 1990 venne giustificata dal *Bundestag* sulla base di una "competenza non scritta" derivante dal compito della Federazione di garantire la "gesamtstaatliche Repräsentation", ovvero la "rappresentazione" dell'intero Stato nella capitale (allora ancora Bonn oggi Berlino, v. il nuovo art. 22 GG) – "rappresentazione" intesa come manifestazione dell'identità, della storia, della cultura nazionale (cfr. *Bundestagdrucksache* 11/2583, 8). In genere si fa derivare una competenza federale anche dall'art. 5, 3° comma GG sulla libertà dell'arte, della scienza e della ricerca, che, secondo l'interpretazione del Tribunale costituzionale federale (BVerfGE 36, 321, 333), implica il compito del *Bund* di garantire tale libertà tramite il finanziamento e la promozione della vita culturale. Sulla controversa questione delle competenze federali in materia di cultura si vedano: P. LERCHE, *Schranke der Kunstfreiheit*, in *BayVBl.*, 1974, 177 ss. e M. HECKEL, *Staat, Kirche, Kunst*, Mohr Siebeck, Tübingen, 1968; U. STEINER, *Kulturauftrag im staatlichen Gemeinwesen*, in *VVDstRL*, 1984, 42, 7 ss; ID., *Kunst- und Kulturpflege*, in J. ISENSEE-P. KIRCHHOF (a cura di), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Müller, Heidelberg, 1988, III, § 86; T. KÖSTLIN, *Die Kulturhoheit des Bundes*, Duncker & Humblot, Berlin, 1989; T. OPPERMANN, *Kulturverwaltungsrecht: Bildung, Wissenschaft, Kunst*, Mohr Siebeck, Tübingen, 1969; A. HENSE, *Bundeskulturpolitik als verfassungs- und verwaltungsrechtliches Problem*, in *DVBl.*, 2000, 376 ss.; W. PALM, *Öffentliche Kunstförderung zwischen Kunstfreiheitsgarantie und Kulturstaat*, Duncker & Humblot, Berlin, 1998.

associazione di numerosi Stati preesistenti e già provvisti di un'identità compiuta⁹, ma anche come reazione alla *Gleichschaltung* nazista e alla necessità, delineatasi nell'immediato dopoguerra, di impedire ogni forma di controllo centrale e di ingerenza del Governo federale nell'ambito della cultura e dell'espressione artistica¹⁰. Il principio di fondo della Legge Fondamentale rimane a tutt'oggi quello della neutralità dello Stato nei confronti della cultura – principio volto a garantire uno sviluppo culturale libero da influssi statali e a “impedire una identificazione tra Stato e cultura”¹¹. E dunque non stupisce che, per quanto riguarda i musei, non sussista alcuna disciplina federale in materia, né vi siano a tutt'oggi *standard* unitari validi su tutto il territorio nazionale. Valgono naturalmente le normative generali del diritto pubblico, le disposizioni del Codice civile, della Legge sul contratto di assicurazione (*Versicherungsvertragsgesetz*), ed altro ancora¹², ma non vi sono leggi specifiche. Vi sono invece leggi federali che riguardano singoli musei (o gruppi di musei) e che, avendo ad oggetto l'istituzione e l'organizzazione delle fondazioni responsabili della gestione di tali musei, regolano effettivamente numerosi aspetti del finanziamento e della gestione museale (cfr. *infra*, § 9.3.).

3. Gli standard minimi

L'eterogeneità che caratterizza il panorama museale europeo si riflette inoltre nelle diverse strategie attuate nei vari paesi (ma non in tutti) al fine di uniformare i principali aspetti della gestione museale sul territorio nazionale tramite l'elaborazione e l'implementazione di standard minimi. Ad esempio il richiamato modello previsto dalla legge sui “Musei di Francia” del 2002 si ispira ad una filosofia parzialmente diversa rispetto a quella contemplata dal *Registration Scheme for Museums and Galleries* introdotto nel 1988 del Regno Unito. Se in Francia gli standard richiesti sono più generici e maggiormente fondati sulle modalità di conservazione dei beni adottate da parte delle strutture candidate a rientrare nella normativa, nel Regno Unito gli standard sono assai dettagliati e particolare attenzione è rivolta al fatto che il museo che aspiri ad essere inserito nella categoria, garantisca alla collettività un “servizio pubblico” museale (utilizzo il termine di servizio in senso atecnico) che soddisfi i requisiti essenziali stabiliti a livello politico (ad esempio dettagliate indicazioni vanno dalla garanzia di adeguati orari di apertura dei musei e delle gallerie alla presenza di servizi igienici e di ristoro)¹³. Anche se – va detto – in entrambe le esperienze, il modello degli standard minimi ha funzionato per così dire “a maglie larghe”,

⁹ S. SETTIS, *op. cit.*, 16.

¹⁰ K. SCHUBERT, *op. cit.*, 46.

¹¹ G.P. DEMURO, *Beni culturali e tecniche di tutela penale*, Giuffrè, Milano, 2002, 419. Questo principio non significa naturalmente che il *Bund* si astenga completamente da qualsiasi intervento in ambito culturale, ma solo che l'attività della Federazione non è di tipo regolatorio ma si limita in genere alla *promozione* della cultura tramite l'assegnazione di fondi e finanziamenti (cfr. sul punto P. HÄBERLE, *Die Freiheit der Kunst im Verfassungsstaat*, in *AöR*, 1985, 10, 577 ss.). Per alcuni dati relativi all'attuale attività di finanziamento delle istituzioni culturali da parte del *Bund* si veda B. WILLERT, *Verselbständigung öffentlicher Museen in Stiftungen*, Lang, Frankfurt a.M., 2003, 28 ss.

¹² Cfr. I. KÜFNER-SCHMITT *et al.* (a cura di), *Handbuch des Museumsrechts*, Leske & Budrich, Opladen, 1993-2002, 10 voll.

¹³ Per una visione degli standard minimi richiesti in Francia si consultino la l. 2002-5 del 2002 (v. nota 4) e il decreto n. 2002-628 del 25 aprile 2002 applicativo della stessa Legge rinvenibile sul sito: http://www.culture.gouv.fr/culture/dmf/mf/decret_en_CM.pdf. Per gli standard inglesi si rimanda a MLA, *The Accreditation Scheme for Museums in the United Kingdom. Accreditation Standard*, 2004, http://www.mla.gov.uk/what/raising_standards/accreditation/~media/Files/pdf/2008/Accreditation_Standard.ashx.

se non larghissime, considerato che la stragrande maggioranza dei musei inglesi vi è rientrata, 1446 su 1952 per la sola Inghilterra¹⁴, come pure la maggioranza di quelli francesi, più di 1200.

A differenza di quanto avviene nel Regno Unito e in Francia, in Germania non esiste ancora un sistema di registrazione o accreditamento dei singoli musei sulla base di standard minimi. Tuttavia, la necessità di elaborare standard unitari per i musei è fortemente sentita dagli esponenti del settore ed è alla base dell'iniziativa portata avanti a partire dal 2004 dal *Deutscher Museumsbund* (Associazione dei musei tedeschi) che, al fine di proporre una riforma del sistema museale, ha creato un gruppo di lavoro con esponenti della sede tedesca dell'ICOM (*International Council of Museums*, una sottoorganizzazione dell'UNESCO), dell'*Institut für Museumsforschung* di Berlino (Istituto per la ricerca museale) e di altre organizzazioni ed enti attivi nel settore a livello regionale. Nel 2005, il documento elaborato da tale gruppo di lavoro è stato approvato dagli uffici competenti dei musei nei vari *Länder* e dalle altre associazioni o organizzazioni di musei regionali, per essere poi pubblicato nel 2006 con il titolo *Standards für Museen*. Più che una proposta di riforma, questo documento propone una serie di linee guida riguardanti diversi ambiti della gestione e delle attività stesse dei musei: dalle forme di finanziamento e organizzazione istituzionale al *management*, dalla scelta del personale alla definizione dei principali compiti dei musei (raccolta, conservazione e esposizione dei beni culturali nonché ricerca, documentazione e comunicazione). Lo scopo è quello di elaborare per ciascun ambito degli standard di qualità ed efficienza da poter applicare (e rendere possibilmente vincolanti) in modo unitario sul territorio nazionale. In mancanza di norme giuridiche che definiscano il concetto di museo e determinino gli scopi, i compiti dei musei e i principi generali della loro gestione, lo *Standard für Museen* propone inoltre l'adozione in Germania della definizione elaborata dall'ICOM secondo cui un museo è "un'istituzione permanente, senza scopo di lucro, al servizio della società e del suo sviluppo. È aperto al pubblico e compie ricerche che riguardano le testimonianze materiali e immateriali dell'umanità e del suo ambiente; le acquisisce, le conserva, le comunica e, soprattutto, le espone a fini di studio, educazione e diletto"¹⁵.

Ancora diversa è la situazione della Spagna, la quale, seppur in modo non unitario, mantiene alcuni requisiti minimi di servizio e ciò lo fa al momento in cui lo Stato delega alle Comunità autonome la gestione dei suoi musei. Tale delega si basa in genere su convenzioni, c.d. *convenios*, che seguono uno schema-tipo secondo cui la titolarità rimane allo Stato spagnolo il quale "trasferisce la gestione" dei musei presenti sul territorio¹⁶. Nello

¹⁴ MLA, *Digest of Statistics 2006*, <http://www.lboro.ac.uk/departments/ls/lisu/downloads/Digest06.pdf>, 2.

¹⁵ La definizione si trova all'art. 3 dello Statuto ICOM approvato a Vienna il 24 agosto 2007. ICOM, *Statute*, Vienna, 2007, <http://icom.museum/statutes.html#3>.

¹⁶ La Costituzione spagnola (art. 148) prevede che le Comunità Autonome *possano* assumere la competenza esclusiva sulla gestione dei musei ubicati sul loro territorio che siano di loro interesse, al fine di facilitarne l'accesso a tutti i cittadini. In Spagna vige infatti un regionalismo asimmetrico e negoziato, dove le singole Comunità assumono competenze diverse a seguito di un procedimento di "trattativa" con lo Stato, cosicché il regime di autonomia delle Comunità è differenziato per ciascuna regione. Di conseguenza, anche in materia di musei, ogni Comunità Autonoma ha un diverso grado di competenza esclusiva a seconda dell'esito della trattativa con lo stato spagnolo in tale contesto. Si va dalla notevole autonomia culturale di Paese Basco (dove l'Amministrazione statale non è titolare di nessuno dei 41 musei pubblici) o della Catalogna (dove la Amministrazione statale è titolare solo di 3 su 81 musei pubblici), all'esperienza delle Comunità di Andalusia o Castilla y León dove l'Amministrazione generale dello stato rimane titolare di molti ed importanti musei. Per uno sguardo di insieme: M. MENÉNDEZ FERNÁNDEZ-J.M. QUESADA LÓPEZ, *El Patrimonio Cultural y su gestión*, Uned, Madrid, 2002.

svolgimento della gestione dei musei le Comunità autonome devono attenersi ai criteri di gestione stabiliti all'interno della convenzione stessa. In ogni caso lo Stato mantiene la potestà regolamentare per i musei di cui ha la titolarità. La sottoscrizione di queste convenzioni è diffusissima; esse possono riguardare un singolo museo o la generalità dei musei presenti sul territorio di una certa comunità autonoma (si veda ad esempio il *Convenio entre el Ministerio de Cultura y la Comunidad Autónoma de Andalucía sobre gestión de los Archivos y Museos de titularidad estatal* che riguarda tutti i musei e gli archivi a titolarità statale presenti in Andalusia¹⁷). Peraltro nel 2008 si è assistito ad un fenomeno inedito: lo Stato ha trasferito non solo la gestione ma anche la titolarità di alcuni musei alla Comunità Galiziana attraverso specifici accordi (si trattava del Castillo de Monterrei e delle torri medioevali di A Pena, Sandiás y A Porqueira). Ciò perché al momento attuale il Governo spagnolo sta ripensando il rapporto con le Comunità in materia di musei, biblioteche ed archivi. In particolare si intende sviluppare un meccanismo secondo cui un certo museo possa essere dichiarato di "esclusivo interesse autonomico" e quindi trasferito in titolarità alle Comunità autonome. Tale processo di trasferimento di titolarità, secondo l'idea del Governo, non dovrebbe basarsi su "accordi", come avvenuto in Galizia, ma su un vero e proprio procedimento previsto dalla legge¹⁸.

3.1. Analisi dell'Accreditation Scheme for Museums and Galleries del Regno Unito

Vediamo più approfonditamente l'esempio del Regno Unito e quello francese. L'esperienza britannica si fonda su un sistema di standard minimi che ogni museo deve assicurare. L'individuazione di standard minimi per i musei aveva preso campo, sulle orme della strategia adottata negli Stati Uniti dall'*Association of American Museums*, fin dagli anni '60, e, già negli anni '70, fu introdotto un *Accreditation Scheme* sulla base del modello americano. Tale sistema però si rivelò un fallimento, a causa dell'eccessiva rigidità dei criteri per l'accREDITamento dei musei, tanto che solo 20 musei in tutta la Gran Bretagna riuscirono ad ottenerlo. Lo schema fu quindi abbandonato. Da più parti si continuava tuttavia a sentire l'esigenza di una disciplina unitaria per i musei inglesi e si decise dunque di affidare il compito di elaborare e adottare tale disciplina alla *Museums & Galleries Commission (M&GC)*¹⁹. Nel 1988 la M&GC ha adottato il *Registration Scheme for Museums and Galleries*, contenente i requisiti e le caratteristiche che un museo deve avere per poter ricevere la registrazione e aderire alla relativa disciplina²⁰. Gli scopi di tale operazione erano (e sono

¹⁷ Testo rinvenibile in versione integrale su www.museosdeandalucia.com/legislacion.

¹⁸ La vicenda ha avuto molta eco nella stampa spagnola, si veda ad esempio: EUROPA-PRESS, *El Gobierno reformará la Ley de Patrimonio para ceder la titularidad de los archivos gallegos a la Xunta*, in *La Región*, 23 dicembre 2008, <http://www.laregion.es/pdf.php?idnoticia=77326> ed anche E. PIÑÓN, *Galicia obtendrá la titularidad de museos y bibliotecas en 2009*, in http://www.galicia-hoxe.com/index_2.php?pag2=4&idNoticia=378859.

¹⁹ Istituita nel 1931 la M&GC era un organo del Governo con il ruolo di rappresentare gli interessi di musei e gallerie di tutto il territorio nazionale, di fornire consulenza ai musei e di promuovere e diffondere la cultura museale. Dal punto di vista finanziario, fino al 2000, spettava alla M&GC distribuire i fondi governativi agli *Area Museums Councils (AMC)*, i quali a loro volta li distribuivano ai musei locali.

²⁰ Sulla *ratio* e il regime degli standard minimi in Gran Bretagna si può consultare D. JALLA, *Standard di qualità e risorse per i musei*, 2005, www.nuovamuseologia.org/n1/art6.pdf, che a sua volta cita E. LEARY, *Minimum Standards for Museums. The Museum Registration Scheme in Britain*, in *Gli standard per l'organizzazione e la gestione dei musei*, Atti dell'incontro del 19.2.1999 Regione Toscana - Regione Emilia Romagna, Firenze, 1999 ed anche, in italiano, S. WILKINSON, *L'elaborazione di standard per la didattica museale*, 2000, www.fuoriclasse.rai.it/docenti/approfondimenti/14_didattic.pdf.

tutt'oggi): costruire una rete di musei britannici che condividessero standard minimi comuni di qualità e di accessibilità al pubblico, pur mantenendo intatta la loro autonomia gestionale; accrescere la fiducia nelle istituzioni museali da parte della collettività, in modo che i musei potessero essere percepiti sia come affidabili detentori di beni di interesse comune, sia come oculati gestori delle risorse pubbliche; costituire una base etica comune a tutti i musei con codici di comportamento e politiche condivise. Infine, il *Registration Scheme* del 1988 intendeva rispondere alle esigenze effettive della realtà museale inglese: non a caso l'istruttoria per giungere all'adozione dell'atto fu estremamente articolata e coinvolse vari esponenti del settore. La M&GC, infatti, al momento di mettere mano all'elaborazione degli standard per i musei, costituì un gruppo direttivo formato da rappresentanti della *Museums Association* (associazione di categoria del personale dei musei britannici), della *Association of Independent Museums* (Associazione dei musei indipendenti) e degli *Area Museums Councils* (strutture decentrate del Governo con compiti di assistenza ai musei dislocati in un certo territorio, di incentivo alla cooperazione fra musei regionali e di collegamento fra tali musei, il Governo ed eventuali soggetti finanziatori privati). Fu tale gruppo a formulare alcune linee guida per l'individuazione degli standard minimi dei musei sulle quali si avviò poi un'ampia consultazione al termine della quale, nel 1988, prese il via la fase di registrazione.

Al contrario di quanto previsto negli anni '70, il *Registration Scheme* del 1988 non richiedeva parametri particolarmente rigidi, tanto che un'ampia maggioranza dei musei inglesi, come si è detto, ha chiesto e ottenuto la registrazione. Il *Registration Scheme* è stato sottoposto ad una prima revisione nel 1995 e poi nel 2004 quando è stato rinominato *Accreditation Scheme for Museums*. Quest'ultima revisione è stata attuata dal *Museums, Libraries and Archives Council* (MLA) il quale è subentrato alla M&GC nel 2000 ed è un *Non-Departmental Public Body* (una sorta di autorità amministrativa indipendente, v. *infra* § 6) finanziato dal *Department for Culture, Media and Sport* e attualmente responsabile in materia di musei, biblioteche ed archivi. La revisione del 2004 ha aggiornato i requisiti minimi rendendoli più analitici, tanto che oggi gli standard dell'*Accreditation Scheme* possono essere considerati vere e proprie linee guida per la gestione dei musei. I musei che chiedono la registrazione devono innanzitutto corrispondere alla definizione di "museo" data dalla *UK Museums Association*, secondo cui i musei devono "dare la possibilità alla collettività di accedere alle collezioni in vista dell'ispirazione, dell'educazione e dello svago delle persone. Sono istituzioni che raccolgono, salvaguardano, e rendono accessibili opere d'arte e beni di interesse che esse amministrano nell'interesse dell'intera società"²¹. Per ottenere l'accreditamento, è necessario che il museo richiedente soddisfi numerosi altri requisiti, tra cui: uno *status* giuridico idoneo; un adeguato sistema di management; disposizioni chiare e soddisfacenti relative alla proprietà delle collezioni e agli edifici occupati dal museo (ad es. contratti durevoli per l'occupazione degli immobili); una solida base finanziaria; una pianificazione che includa obiettivi, scopi e piano di spesa; uno *staff* adeguato alle esigenze organizzative e scientifiche del museo; un adeguato orario di apertura al pubblico; appropriate attrezzature per l'esposizione, la ricerca e l'educazione; servizi adeguati a garantire l'accesso ad un ampio numero di visitatori; adeguate informazioni per gli utenti relative alle collezioni; un' "interpretazione delle collezioni che supporti l'educazione e il

²¹ Questa definizione è stata ripresa dalla M&GC nel *Registration Scheme* del 1988 e poi dal *Museums, Libraries and Archives Council* (MLA) che, nel 2004, ha aggiornato l'*Accreditation Scheme*: v. MLA, *The Accreditation Scheme for Museums in the United Kingdom. Accreditation Standard*, cit., 4.

diletto dei visitatori”²²; consultazioni periodiche degli utenti ai fini della valutazione dei servizi e delle esposizioni; una politica scritta per le acquisizioni che soddisfi i requisiti stabiliti nel *Museums Association Code of Ethics* del 2002 (tra cui: acquisto onesto e responsabile; salvaguardia del pubblico interesse a lungo termine; salvaguardia degli interessi dei soggetti che hanno creato, usato o posseduto le collezioni); una documentazione scritta di tutte le procedure di acquisto e collocazione degli oggetti secondo lo standard “Spectrum” (uno standard nazionale per la documentazione museale); una perizia specialistica sulla sicurezza delle collezioni (con revisione quinquennale); soluzioni idonee per la conservazione e manutenzione delle collezioni etc.²³

La domanda di accreditamento deve essere presentata alle c.d. “assessing organisations”, ovvero agli organi responsabili della valutazione delle domande stesse: si tratta in particolare dello stesso *Museums, Libraries and Archives Council* per quanto concerne i musei nazionali, delle sue “agenzie regionali” (i.e. *regional agencies* subentrate agli *Area Museums Councils*) per i musei sul territorio inglese, dei *Museums Councils* di Scozia e Irlanda del Nord per i rispettivi musei e del CyMAL (*Museums, Archives and Libraries of Wales*) per il Galles. Il procedimento per ottenere l’*accreditation* è piuttosto complesso e coinvolge, oltre alle “assessing organisations” anche l’*Accreditation Committee*, che ha anche il compito di controllare e aggiornare l’*Accreditation Scheme* ed è composta da esperti del settore museale selezionati in tutto il Regno Unito in parte tramite normale processo di reclutamento e in parte a seguito di una consultazione con la *Museums Association*, l’*Association of Independent Museums*, le agenzie regionali del *Museums, Libraries and Archives Council* in Inghilterra, i *Museums Councils* di Scozia e Irlanda del Nord e il CyMAL gallese.

3.2. Analisi della Legge 2002-5 del 4 gennaio 2002 sui “Musées de France”

In Francia, un sistema di standard minimi per i musei è stato elaborato con la legge sui *Musées de France* del 4 gennaio 2002 (l. 2002-5 del 2002)²⁴ che, dal 2004, è entrata a far parte del *Code du patrimoine*²⁵. A differenza di quanto avviene nel Regno Unito, i criteri in base ai quali i musei possono essere riconosciuti dallo Stato come “Musei di Francia” sono meno analitici e non implicano questioni di management o pianificazione finanziaria. Secondo quanto stabilito dall’art. 1 della l. 2002-5 del 2002²⁶, la qualifica di Museo di Francia può essere concessa alle collezioni appartenenti allo Stato, agli enti pubblici, ma anche a persone giuridiche di diritto privato a fini non lucrativi. Essa viene attribuita su domanda del museo interessato a seguito di un apposito procedimento amministrativo cui prende parte anche

²² Ivi, 21.

²³ Ivi, 16 ss. L’*Accreditation Scheme* contiene anche previsioni speciali per quei musei che non hanno finanziamenti pubblici (governativi) ma usano il termine “nazionale” o termini equivalenti nel loro nome. Per un’interessante illustrazione dei procedimenti di accreditamento nel Regno Unito si veda: M. MAINARDI, *L’accreditamento nei musei del Regno Unito: il caso del Victoria and Albert Museum (V&A)*, in B. SIBILIO PARRI (a cura di), *Responsabilità e performance nei musei*, Franco Angeli, Milano, 2007, 395 ss.; per una sintesi sugli standard britannici: D. JALLA, *Il museo contemporaneo*, Utet, Torino, 2006, 208 ss.

²⁴ Il dibattito sul futuro dei musei in Francia si intensifica negli anni ’90. Cfr. sul punto: E. FATOME, *Les musées et l’idée de service public*, in E. BONNEFOUS (a cura di), *Droit au musée, droit des musées*, Dalloz, Paris, 1994; D. POULOT, *op. cit.*; anche J. GALARD (a cura di), *L’avenir des musées: Actes du colloque organisé au musée du Louvre par le Service culturel les 23, 24 et 25 mars 2000, Réunion des musées nationaux*, Paris, 2001.

²⁵ Cfr. nota 3.

²⁶ Ora art. L441-1 *Code du Patrimoine*.

l'Haut Conseil des Musées de France, un organo con funzione consultiva²⁷ istituito dalla legge stessa (art. 3) di cui fanno parte sia membri dell'*Assemblée Nationale* sia rappresentanti del Governo, degli Enti Locali, oltre che esponenti della concreta realtà museale francese ed esperti in materia. Fondamentale, per ricevere la denominazione di Museo di Francia, è che la conservazione e l'esibizione delle collezioni in questione siano di "interesse pubblico": nel momento in cui esse "cessano di rivestire un interesse pubblico", la qualifica di Museo di Francia può essere revocata tramite una decisione dell'autorità amministrativa, previa consultazione dell'*Haut Conseil des Musées de France* (art. 4).

Le modalità di presentazione della domanda sono precisate nel decreto n. 2002-628 del 25 aprile 2002 applicativo della legge sui *Musées de France*²⁸. In particolare la richiesta deve essere corredata di: un inventario dei beni appartenenti alle collezioni dei musei in cui sia precisata l'origine della proprietà dei beni stessi; la delibera dell'organo competente contenente la decisione di fare richiesta della denominazione di Museo di Francia; un documento in cui si specificano gli scopi scientifici e culturali del museo in questione e le modalità e i mezzi con cui si intende raggiungerli, con particolare riguardo alle collezioni, al personale, alla museografia, all'educazione, alla diffusione e alla ricerca (art. 6 decreto n. 2002-628)²⁹.

Gli scopi dei Musei di Francia sono: conservare, restaurare, studiare e arricchire le loro collezioni; rendere le collezioni accessibili al maggior numero di persone; concepire e attuare attività di educazione e di diffusione volte ad assicurare a tutti parità di accesso alla cultura; contribuire al progresso della conoscenza e della ricerca oltre che alla loro diffusione (art. 2 l. 2002-5 del 2002, ora art. L441-2 *Code du patrimoine*). Al fine di garantire standard unitari per tutti i musei che fanno richiesta e ricevono la denominazione di Museo di Francia, la legge prevede disposizioni specifiche e vincolanti relative alla qualificazione del personale, alle attività di restauro o messa in sicurezza delle collezioni, all'acquisizione di nuovi beni, al regime di alienabilità dei beni facenti parte delle collezioni etc. Per quanto riguarda la qualificazione del personale, ad esempio, l'art. 6 l. 2002-5 del 2002 prevede che le qualifiche dei responsabili scientifici delle collezioni dei Musei di Francia siano stabilite tramite decreto amministrativo; il relativo decreto stabilisce in dettaglio i requisiti necessari (artt. 10-11 decreto 2002-628) e prevede che le nomine siano effettuate previa consultazione di una Commissione nazionale di valutazione formata da due rappresentanti statali e da sette esperti del settore (art. 12). Lo stesso decreto dà anche precise disposizioni relative alle qualifiche dei restauratori ammessi al restauro delle collezioni appartenenti ai Musei di Francia (art. 13 decreto 2002-628). Per quanto riguarda le attività di restauro e acquisizione, ogni opera di questo tipo avviata da un Museo di Francia deve necessariamente essere preceduta dal parere di determinati organi di consultazione, che sono diversi per i Musei di Francia le cui collezioni appartengono allo Stato o ad altri enti pubblici e per quelli privati (artt. 14-15 decreto 2002-628). Con riguardo ai processi di acquisizione, il decreto prevede inoltre un preciso riparto di competenze tra la Commissione scientifica nazionale e la Commissione scientifica regionale, istituite rispettivamente agli artt. 16 e 18 dello stesso decreto.

²⁷ Anche se *l'Haut Conseil* svolge principalmente una funzione consultiva, si tratta di un ruolo piuttosto importante, considerato che in molti casi il parere è obbligatorio ed in talune occasioni è anche vincolante.

²⁸ Il testo del decreto è rinvenibile sul sito: http://www.culture.gouv.fr/culture/dmf/mf/decret_en_CM.pdf.

²⁹ Se a presentare domanda sono persone del diritto privato, allora si richiede un'ulteriore documentazione (ad es. la presentazione dello Statuto, una giustificazione della domanda di registrazione come "Museo di Francia" etc.).

Nel caso in cui sia necessario il restauro o la messa in sicurezza di un bene facente parte del fondo di un Museo di Francia e il titolare di tale museo non provveda ad intraprendere gli interventi giudicati indispensabili dall'autorità statale, questa può – sentito l'*Haut Conseil* – mettere in mora il titolare del museo perché vi provveda. Se il proprietario del museo non dà seguito alla messa in mora, l'autorità amministrativa dello Stato può – con il medesimo procedimento – ordinare i provvedimenti necessari, ivi incluso il trasferimento del bene in una sede dove siano garantite le opportune misure di sicurezza. In caso di restauro o messa in sicurezza, lo Stato contribuisce alle spese in misura variabile, che può arrivare fino al 50% dell'importo totale (art. 16 della l. 2002-5 del 2002). Per quanto riguarda le modalità di accesso al pubblico, la legge prevede che venga garantito l'accesso ad un pubblico più ampio possibile e che ogni Museo di Francia abbia un servizio di accoglienza al pubblico, di diffusione, di animazione e di mediazione culturale (art. 7).

L'art. 11.II della legge sui Musei di Francia specifica poi che i beni dei Musei di Francia appartenenti ad una persona del diritto pubblico sono inalienabili e stabilisce i procedimenti amministrativi per eventuali declassamenti ma anche per i trasferimenti di beni da un soggetto pubblico all'altro. Per quanto riguarda i Musei di Francia privati, l'art. 11.III prevede determinati vincoli di alienabilità stabilendo in particolare che, per tali musei, i beni derivanti da legato e donazioni, nonché acquisiti con il contributo dello Stato o di Enti Locali, possono essere ceduti, a titolo oneroso o a titolo gratuito, solo a enti pubblici oppure a persone giuridiche di diritto privato che si siano previamente impegnate a mantenere tali beni nella disponibilità di un Museo di Francia. Ogni cessione che avvenga in violazione dell'art. 11.I-11.III è nulla (con effetto reale).

È importante ricordare che la disciplina contenuta nella legge in esame si applica solamente a quei musei che abbiano richiesto di assumere la qualifica di Museo di Francia e che quindi abbiano volontariamente scelto di aderire al regime stabilito da detta legge³⁰. I Musei di Francia beneficiano, nello svolgimento della loro attività, di risorse e servizi pubblici; allo stesso tempo sono sottoposti al controllo "scientifico" e "tecnico" dello Stato (art. 5). Lo Stato può esperire ispezioni e sopralluoghi per verificare l'effettivo stato dei Musei e accertare l'effettiva rispondenza dell'attività svolta con le finalità affidate dalla legge ai Musei di Francia. Per quanto riguarda i Musei di Francia le cui collezioni non appartengono allo Stato o ad enti pubblici, devono essere stipulate delle convenzioni con lo Stato al fine di precisare le modalità di svolgimento dell'attività propria del museo in quanto Museo di Francia. Lo Stato inoltre, procede al trasferimento in proprietà agli enti locali dei fondi museali statali precedenti al 1910 oltre che di altre numerosissime opere. Ciò avviene all'interno di un più ampio indirizzo recentemente assunto dalla classe politica francese nella direzione di un'ampia collaborazione intercomunale: sotto l'aspetto della gestione dei musei (come si è visto più sopra, l'art. 11.II prevede la possibilità di cessione reciproca di opere d'arte fra soggettività pubbliche)³¹.

Gli standard e i vincoli previsti per i *Musées de France* rispecchiano pienamente quelli che sono i quattro grandi obiettivi della l. 2002-5 del 2002, ovvero: 1) ridefinire e rimodellare il ruolo e la posizione dell'entità museo, in seguito alle grandi trasformazioni sociali, come attore dello sviluppo e della "democratizzazione culturale" (come si è visto, il carattere

³⁰ Per una riflessione d'insieme: J. SALLOIS, *Les Musées de France*, Presses Universitaires de France, Parigi, 2005.

³¹ La legge è inoltre arricchita da importanti disposizioni fiscali; di particolare rilievo, ad esempio, l'art. 23 secondo cui le imprese che contribuiscono all'acquisto di beni culturali a favore di musei, potranno scaricare dal loro imponibile fino al 90% dell'importo erogato per l'acquisto del bene.

“pubblicistico” della missione dei musei francesi ha un ruolo fondamentale per la definizione di “Museo di Francia” – ruolo che si manifesta anche nelle specifiche previsioni riguardanti non solo la necessità di garantire il maggior numero di visitatori ma anche di offrire un accesso di qualità); 2) armonizzare la disciplina dei musei riconosciuti dallo Stato al fine di eliminare le (ingiustificate) disparità fra i musei pubblici e quelli privati e coordinare – nel rispetto delle loro specificità – i diversi Musei di Francia; 3) migliorare la protezione delle collezioni tramite una precisa (e restrittiva) disciplina del regime di alienabilità delle collezioni; 4) integrare ed approfondire la logica della decentralizzazione, disciplinando le “regole del gioco” fra Stato ed Enti Locali riguardo alla gestione degli enti museali³².

4. Titolarità pubblica e privata e distribuzione sul territorio. Dati statistici

Tocchiamo con mano cosa significa eterogeneità in questo campo e partiamo da alcuni dati relativi al numero dei musei a titolarità pubblica e privata nei singoli Paesi e alla loro distribuzione sul territorio, fermo restando che tali dati, pur ufficiali, non basandosi su una definizione unitaria di “museo”, possono dar luogo ad un confronto solo di natura approssimativa.

In tutti i Paesi il numero di musei a titolarità pubblica supera quello dei musei privati: se però in Germania e nel Regno Unito la differenza di numero tra questi due grandi gruppi di musei è marginale, in Spagna i musei privati sono meno della metà di quelli pubblici, mentre in Francia i musei gestiti da fondazioni e associazioni private rappresentano solo il 14% dei musei qualificati come *Musées de France*. Un ulteriore dato che accomuna tutti gli Stati analizzati è la mancanza di uniformità nella distribuzione regionale, che vede la presenza dei musei concentrarsi principalmente in alcune aree, soprattutto nelle capitali e in alcune regioni, per diradarsi invece in altre zone.

Il Paese – tra quelli considerati – che conta il maggior numero di musei è la Germania: secondo la banca dati dell'*Institut für Museumsforschung Berlin*, che svolge ogni anno rilevamenti statistici circa il numero di visitatori nei musei e nelle gallerie tedesche, i musei tedeschi sono circa 6585³³. Dei 6197 musei coinvolti nel rilevamento dei dati statistici per l'anno 2007, la maggior parte dei musei tedeschi (55%) ha titolarità pubblica (ca. 3427 in totale) mentre il 41,3% ha titolarità privata (ca. 2561 musei) e solo il 3,4% dei musei è a titolarità mista. La ripartizione in particolare è la seguente: 477 musei sono a titolarità statale (*Länder* e, in rari casi, *Bund*); per 2521 musei la titolarità spetta agli Enti Locali (Comuni, Circondari); per 429 musei la titolarità è di altre istituzioni del diritto pubblico (es. fondazioni di diritto pubblico); 1707 musei sono invece di associazioni (*Vereine*), ovvero istituzioni di diritto privato; per 268 musei la titolarità spetta a società o cooperative; per 119 musei spetta a fondazioni di diritto privato; per 467 musei la titolarità è di persone private mentre 209 musei sono a titolarità mista (pubblico-privata). Ancora, più in particolare, il

³² Gli obiettivi della l. 2002-5 del 2002 sono presentati nel comunicato stampa del Ministero della Cultura e della Comunicazione del 18 dicembre 2001 disponibile sul seguente sito: <http://www.culture.gouv.fr/culture/dmfl/loimf.html>.

³³ INSTITUT FÜR MUSEUMSFORSCHUNG, *Statistische Gesamterhebung an den Museen der Bundesrepublik Deutschland für das Jahr 2007*, Berlin, 2008, disponibile sul sito: <http://museum.zib.de/ifm/mat62.pdf>. Ai 6585 musei iscritti sono da aggiungere 482 *Ausstellungshäuser* (lett. “case da esposizione”), ovvero istituti che non possiedono collezioni permanenti ma ospitano periodicamente mostre a carattere museale. Tra le più importanti si citano ad esempio il Martin Gropius Bau di Berlino e la Cubus-Kunsthalle di Düsseldorf (ivi, 9).

maggior numero di musei è dei Comuni o Circondari (2521); seguono i musei di associazioni (*Vereine*) del diritto privato (1707) e poi, con un netto distacco, quelli a titolarità statale (477) e quelli di cui la titolarità spetta a persone private (467). Si ricordi che in Germania il concetto di titolarità (*Trägerschaft*) si riferisce in genere sia alla proprietà dei musei che alla loro gestione: solo di recente è iniziata la sperimentazione di alcune modalità di separazione tra gestione e titolarità “in senso stretto”, intesa cioè solo come “proprietà” dei musei e delle collezioni (v. *infra*, §§ 9-10).

Per quanto i musei statali (477) e i musei con titolarità di altre istituzioni del diritto pubblico (429) siano di numero relativamente esiguo rispetto a quelli degli Enti Locali o delle associazioni, essi registrano il maggior numero di visitatori e arrivano al 40,6% dei visitatori totali. Questo dato è naturalmente da attribuire al fatto che tra i musei a titolarità statale o di fondazioni di diritto pubblico si trovano alcuni dei musei più importanti e rinomati a livello internazionale (ad esempio i musei berlinesi gestiti dalla Stiftung Preußischer Kulturbesitz)³⁴. Come si diceva più sopra, si rileva inoltre una diversa distribuzione tra i *Länder*, che vede al primo posto per numero di musei la Baviera (1115 musei in tutto), seguita dal Baden-Württemberg, dal Nordrhein-Westfalen e dal Niedersachsen, uno dei pochi *Länder* (insieme a Brema e allo Schleswig-Holstein) in cui i musei a titolarità privata superano quelli a titolarità pubblica³⁵. Il *Land* Berlin è al 13° posto per numero di musei (conta in tutto 147 musei) ma è al quarto posto per numero di visitatori dopo la Baviera, il Baden-Württemberg e il Nordrhein-Westfalen. Diversa è anche la distribuzione delle forme di titolarità pubblica più diffuse nei singoli *Länder*: ad esempio nei *Länder* Berlin e Hamburg, prevale la forma della fondazione di diritto pubblico, mentre in altri Stati, quali ad esempio il Baden-Württemberg o la Baviera, i musei statali sono in genere gestiti direttamente dal *Land* e fanno parte integrante della pubblica amministrazione (in particolare sottoposti ai rispettivi Ministeri per la Scienza, la Ricerca e l'Arte). Tuttavia anche in questi *Länder* è iniziato recentemente un processo di ripensamento e trasformazione della gestione museale che tende ad aumentare l'autonomia dei musei e diminuirne la dipendenza dall'apparato pubblico. Lo stesso vale per l'ambito comunale: se i musei sono sempre stati tradizionalmente gestiti dalle amministrazioni cittadine, a partire dagli anni '90, alcuni Comuni, per far fronte alle difficoltà economiche crescenti e al *deficit* pubblico, hanno iniziato a sperimentare nuove forme di gestione (v. *infra*, §§ 8 e 10).

Al secondo posto, per numero di musei, troviamo il Regno Unito dove, secondo quanto riportato sul sito ufficiale del *Museums, Libraries and Archives Council (MLA)*, si contano circa 2500 musei³⁶, di cui la maggioranza (1952) si trova in Inghilterra³⁷. Circa un migliaio dei musei del Regno Unito sono musei privati (intendendo per musei privati sia quelli gestiti da persone private, che rappresentano la minoranza, sia i c.d. “musei indipendenti” gestiti da *Trusts* o da fondazioni), mentre circa 1400 hanno titolarità pubblica: in questo caso la titolarità può spettare ad autorità statali, regionali o locali, agenzie governative, università, *Non Departmental Public Bodies (NDPBs)* etc. Solo 31 musei sono definiti “musei nazionali”.

³⁴ Ivi, 28.

³⁵ In particolare: la Baviera conta 1115 musei, di cui 636 a titolarità pubblica, 438 a titolarità privata e 41 a titolarità mista; il Baden-Württemberg ha 1026 musei, di cui 579 a titolarità pubblica e 394 a titolarità privata e 53 a titolarità mista; il Nordrhein-Westfalen conta 686 musei di cui 367 a titolarità pubblica, 283 a titolarità privata, 36 a titolarità mista; il Niedersachsen ha 634 musei di cui 239 a titolarità pubblica, 373 a titolarità privata, 22 a titolarità mista.

³⁶ Si veda il sito ufficiale del MLA: http://www.mla.gov.uk/about/work_with/mla/museums.

³⁷ MLA, *Digest of Statistics 2006*, cit., 2.

Tra questi, 14 musei sono musei nazionali del Regno Unito e sono stati istituiti tramite *Act of Parliament*: tali musei si trovano in territorio inglese e vengono finanziati direttamente dal *Department for Culture Media and Sport* ma possono essere gestiti tramite *NDPB* (ad esempio il British Museum, la National Gallery, le due Tate Galleries, il National Maritime Museum, la National Portrait Gallery, il National History Museum e il Victoria and Albert Museum)³⁸. 6 musei nazionali sono invece musei nazionali scozzesi, 7 sono musei nazionali del Galles e 4 dell'Irlanda del Nord.

Per quanto riguarda i 1952 musei che si trovano in Inghilterra, 65 sono finanziati dal Governo centrale, 608 ricevono invece finanziamenti da uno o più Enti Locali e possono essere gestiti direttamente dall'Ente Locale, oppure da un'altra organizzazione a ciò preposta; 93 sono musei universitari, cioè finanziati e gestiti da università britanniche o istituti di alta educazione; 53 ricevono finanziamenti da agenzie governative, quindi non sono diretta espressione del governo centrale, ma dipendono comunque dall'esecutivo. Del tutto indipendenti dall'apparato pubblico sono invece i musei privati che si suddividono nei c.d. "musei indipendenti" (circa 855), ovvero gestiti da *Trusts* o fondazioni, e in quelli che potrebbero essere definiti "musei privati in senso stretto" di proprietà individuale o di società commerciali (circa 164 in tutto). Vi sono infine 114 musei che non rientrano in nessuna delle categorie sopra elencate e vengono classificati come "ibridi"³⁹.

In Spagna i musei, secondo le statistiche ufficiali per l'anno 2006, sono in tutto 1343 di cui 894 a titolarità pubblica, 422 a titolarità privata e 27 a titolarità mista⁴⁰. Per la maggior parte dei musei pubblici (587) la titolarità spetta alle amministrazioni locali; seguono i musei a titolarità statale che sono in tutto 157, di cui 84 gestiti dal *Ministerio de Cultura*, 34 dal *Ministerio de Defensa*, 20 dal *Patrimonio Nacional* e 19 da altre istituzioni statali. Per 133 musei la titolarità spetta alle "amministrazioni autonome"; i restanti 17 musei a titolarità pubblica sono gestiti da altri enti. Per quanto riguarda i 422 musei privati, 174 sono a titolarità ecclesiastica. Degli 84 musei sottoposti al *Ministerio de Cultura*, 17 sono gestiti dalla Direzione Generale delle Belle Arti e dei Beni Culturali; 64 sono a gestione trasferita alle Comunità Autonome (attraverso lo strumento delle convenzioni, "*convenios*"); il Museo Nacional del Prado è un *Organismo Publico Especial*; il Museo Nacional Centro de Arte Reina Sofía è un *Organismo Autónomo* e il Museo Nacional del Teatro è di gestione esclusiva dell'*Instituto Nacional de Artes Escénicas y Música (INAEM)*. Anche la Spagna presenta una distribuzione dei musei sul territorio decisamente poco uniforme: se alcune aree quali la Castilla y Leon, Castilla La Mancha, la Comunitat Valenciana, l'Andalusia, la Comunidad de Madrid presentano un numero di musei che supera il centinaio, altre (la Rjoia, Ceuta, Melilla) non arrivano alla decina.

Per quanto riguarda la Francia, secondo i dati ufficiali relativi al 2008 i musei che, sulla base della legge n. 2002-5 del 4 gennaio 2002, rientrano nei *Musées de France* sono 1210⁴¹: di questi la maggior parte è concentrata nell'Île-de-France (136); seguono le regioni di

³⁸ Oltre ai 14 musei nazionali il *Department for Culture, Media and Sport* finanzia altri 8 musei "non national" tra cui il Design Museum, il Geffrye Museum, il Museum of Science and History di Manchester, etc. Si veda il sito ufficiale del *Department for Culture, Media and Sport*: http://www.culture.gov.uk/what_we_do/museums_and_galleries/3383.aspx.

³⁹ MLA, *Digest of Statistics 2006*, cit., p. 2.

⁴⁰ Si vedano i dati forniti dal *Ministerio de cultura* e disponibili alla seguente pagina web: http://www.mcu.es/estadisticas/docs/MC/EM/2006/cargen_1-3.pdf.

⁴¹ Ministère de la Culture e de la Communication, *Chiffres clés 2009*, disponibile sul sito: <http://www2.culture.gouv.fr/culture/deps/2008/pdf/Chiffres-cles-2009.pdf>.

Provence-Alpes-Côte d'Azur (119) e Rhône-Alpes (106). Per comprendere la realtà amministrativa dei musei francesi è necessario considerare tre elementi: la proprietà delle collezioni, la proprietà degli edifici che ospitano tali collezioni e infine la gestione dei musei. Si tratta di una realtà estremamente complessa perché per ogni museo ciascuno dei tre aspetti può fare capo a istituzioni diverse, senza contare che spesso varie istituzioni possono intervenire congiuntamente nella gestione o condividere la proprietà delle collezioni e/o degli edifici. In genere è la proprietà della collezione a rivestire un ruolo determinante per la classificazione dei musei. Sotto questo aspetto i *Musées de France* sono per 3/4 musei delle c.d. *collectivités territoriales* e, in particolare, musei municipali. Tuttavia anche il ruolo dei dipartimenti è piuttosto rilevante in quanto essi risultano proprietari di circa il 9% delle collezioni. Secondo le statistiche ufficiali relative all'anno 2003, il 78% delle collezioni dei *Musées de France* e l'87% degli edifici è di proprietà delle *collectivités territoriales*: in particolare, il 66% delle collezioni e il 73% degli edifici sono di proprietà comunale mentre il 9% delle collezioni e il 10% degli edifici spettano ai dipartimenti. Il 12% delle collezioni e il 4% degli edifici sono di proprietà di associazioni o fondazioni del diritto privato e solo l'8% delle collezioni e il 6% degli edifici sono di proprietà dello Stato ("*musées d'État*")⁴². I "Musei di Stato" dipendono in genere dal Ministero per la Cultura e la Comunicazione (tra questi troviamo in particolare i 34 musei nazionali), ma possono dipendere anche da altri Ministeri quali quello dell'istruzione, il Ministero della difesa e quello della sanità. Al gruppo dei Musei di Stato appartengono alcuni tra i più importanti musei francesi tra cui il Musée du Louvre, il Musée national des châteaux de Versailles et de Trianon, il Musée national du château de Fontainebleau, il Musée de l'Air et de l'Espace, il Musée de l'Armée, il Musée national de la Marine, il Muséum national d'histoire naturelle. Per quanto riguarda l'ambito delle associazioni e delle fondazioni, esse risultano proprietarie del 12% delle collezioni e gestiscono il 14% dei musei ma solo di rado sono anche proprietarie degli immobili che invece appartengono spesso ai Comuni.

5. Le forme giuridiche utilizzate: una premessa.

Anche in punto di modelli di gestione le diversificazioni sono talmente profonde – non solo da Paese a Paese ma anche all'interno dello stesso Paese – che risulta assai complesso, oltretutto improduttivo, procedere per categorie generali, di talché l'analisi non può che essere condotta *separatim* Paese per Paese. Se, ad esempio, nel Regno Unito si registra una notevole diffusione della gestione tramite i *Non-Departmental Public Bodies (NDPBs)*, in Germania, accanto alla gestione pubblica tradizionale, si va diffondendo la forma giuridica della fondazione di diritto pubblico, cui si affiancano tuttavia numerosi altri modelli di gestione, dal partenariato pubblico privato all' "impresa municipalizzata" (*Eigenbetrieb*) o del *Land (Landesbetrieb)*.

6. La diffusione dei *Non-Departmental Public Bodies (NDPBs)* nel Regno Unito

⁴² Il restante 2-3% dei *Musées de France* è classificato come "altro". Cfr. i dati statistici riportati dal Ministero per la Cultura e la Comunicazione in: *Les Musées de France en 2003*, Paris, 2006, disponibile sul sito: <http://www2.culture.gouv.fr/culture/deps/2008/pdf/nstat17.pdf>.

Il modello prevalente di gestione dei musei nazionali del Regno Unito⁴³ è rappresentato dai *Non-Departmental Public Bodies (NDPBs)*. Si tratta di una sorta di “autorità amministrativa indipendente” che ha conosciuto un’enorme diffusione nel Regno Unito a partire dalla metà degli anni Ottanta e nei più diversi settori. Secondo la definizione ufficiale, il *Non-Departmental Public Body* è un organo pubblico che ha una specifica funzione all’interno dei processi di governo nazionali, ma non è un Dipartimento governativo né fa parte di un *Department* e quindi opera in modo più o meno indipendente dai Ministri⁴⁴. Tuttavia i Ministri sono responsabili di fronte al Parlamento dell’operato e dell’efficienza degli *NDPBs* attivi nel proprio ambito di competenza e dunque questi ultimi, pur avendo un notevole margine di autonomia di gestione, sono comunque sottoposti a verifiche e controlli da parte dei Dipartimenti relativi, che hanno anche specifiche competenze in materia di nomina del personale⁴⁵. Nel Regno Unito esistono quattro tipi di *NDPBs*: gli *executive NDPBs*, ovvero autorità che esercitano una grande varietà di funzioni amministrative, regolatorie e commerciali; gli *advisory NDPBs*, i.e. organismi che hanno lo scopo di offrire consulenza ai ministri e ai dipartimenti all’interno della loro sfera di competenza; i *tribunal NDPBs*, ovvero organi che hanno giurisdizione in un particolare ambito giuridico ma anche funzione regolativa in specifici settori; infine gli *independent monitoring boards* responsabili del monitoraggio degli istituti penitenziari e dei centri di accoglienza per gli immigrati. I musei gestiti come *NDPBs* rientrano nel primo gruppo, ovvero quello degli “*NDPBs* esecutivi” che vengono in genere creati e finanziati dai Dipartimenti per svolgere funzioni esecutive o regolatorie per conto del Governo⁴⁶. Formalmente gli *NDPBs* esecutivi vengono istituiti tramite *Act of Parliament*, *Royal Charter* o incorporati nella legislazione dei *Companies Acts* o nella c.d. “*Charity Law*”. I membri degli organi direttivi di tali *NDPBs* vengono nominati in genere dai Ministri o dal Primo Ministro o dalla Regina su proposta dei Ministri (ma le disposizioni relative alla nomina possono variare per ciascun *NDPB*). I Ministri, se necessario previa approvazione del Parlamento, possono decidere anche lo scioglimento di un *NDPB*.

Il sistema degli *NDPBs* consente di dotare i musei di un’ampia autonomia di gestione e organizzazione senza che vengano meno i finanziamenti statali (gli *NDPB* vengono “sponsorizzati” dai rispettivi Dipartimenti) e la responsabilità statale: come si diceva più sopra, infatti, anche se gli *NDPB* non fanno parte del Dipartimento dello stesso ambito di competenza e che ne ha voluto la creazione, esso è comunque responsabile del loro operato di fronte al Parlamento e li sottopone dunque a verifiche e controlli in ordine alla coerenza dell’attività effettivamente posta in essere rispetto alla *mission* dichiarata. Dal punto di vista contabile, i musei gestiti come *NDPBs* (in quanto organismi di diritto pubblico) sono tenuti al rispetto dei *Financial Reporting Standards* stabiliti dell’*Accounting Standard Board*: al termine di ogni anno i musei devono presentare vari documenti contabili redatti secondo il principio della competenza economica, in modo da facilitare agli organi di controllo (i *Departments*

⁴³ I musei pubblici nazionali nascono in epoca vittoriana, un periodo particolarmente incline a dare lustro alla grandezza della patria britannica. Fu dunque lo Stato ad avviare un sistema strutturato di musei, che andò peraltro ben presto arricchendosi con i musei istituiti dagli Enti Locali (desiderosi anch’essi di mettere in luce le loro glorie artistiche e storiche) e con i musei nati su iniziativa privata. Sul punto K. SCHUBERT, *op. cit.*, 51 ss., e P.C. MARANI-R. PAVONI, *op. cit.*, 35 ss.

⁴⁴ CABINET OFFICE, *Public Bodies* 2008, disponibile sul sito: http://beta.civilservice.gov.uk/Assets/Master%209%20March%20version_tcm6-6429.pdf.

⁴⁵ CABINET OFFICE, *Public Bodies: a Guide for Departments*, 2006, http://beta.civilservice.gov.uk/Assets/2_policy_Characteristics_tcm6-2480.pdf, 2.

⁴⁶ Ivi, 3.

governativi interessati) la valutazione circa l'efficacia e la coerenza della gestione del museo rispetto alle finalità pubbliche proprie dell'ente.

Quasi tutti i musei nazionali gestiti sotto forma di *NDPBs* rientrano nell'ambito di competenza del *Department for Culture, Media and Sport*: tra questi, che sono in tutto circa 22, si trovano in particolare il British Museum, le due Tate Galleries, la National Gallery e il Victoria and Albert Museum, solo per citare i più importanti. 5 musei sono invece *NDPBs* finanziati dal Ministero della Difesa (il National Army Museum, il Royal Air Force Museum, il Royal Marines Museum, il Royal Naval Museum e il Royal Submarine Museum)⁴⁷. Tali musei, al pari di tutte le istituzioni museali britanniche, sono gratuiti (generalmente solo le esposizioni temporanee sono a pagamento); il principio di gratuità dei musei è un principio assolutamente radicato nel Regno Unito, dove lo si collega alla nozione di servizio pubblico offerto dal museo⁴⁸. Peraltro, va tenuto presente che il principio di gratuità funziona anche in senso opposto: gran parte dei beni facenti parte delle collezioni dei musei britannici provengono da donazioni a titolo gratuito; analogamente, i grandi e i piccoli musei chiedono un'offerta all'ingresso, la quale spesso è più generosa del costo di un biglietto (si calcola che appena il 5% dei visitatori entri nel museo senza lasciare l'offerta e che comunque l'offerta sia quasi sempre superiore alle 3 sterline)⁴⁹.

Se la forma degli *NDPBs* ha trovato diffusione per i musei nazionali, per gli altri musei, sia pubblici (ad es. appartenenti agli Enti Locali) che privati (c.d. "musei indipendenti" e i musei privati "in senso stretto"), si stanno sperimentando anche altre forme di gestione. Un esempio estremamente interessante si ha nella città di Sheffield, dove lo smantellamento delle industrie siderurgiche è stato accompagnato da un'intelligente politica di rilancio culturale della città ad opera del *City Council* (assimilabile al nostro Comune)⁵⁰ (v. *infra*, § 7).

7. Il *Trust* nella esperienza museale di Sheffield

Vediamo più approfonditamente il caso di Sheffield. Le vicende degli anni '80 in Gran Bretagna, ovvero i pesanti tagli alla spesa pubblica apportati dal governo Thatcher, avevano reso ben difficile per l'Amministrazione reperire i fondi necessari per un'offerta culturale di qualità. La risposta che fu data dal *City Council* di Sheffield fu quella di esternalizzare molti servizi pubblici, anche in ambito culturale e museale, attraverso la figura del *Trust*⁵¹. Le ragioni del ricorso a questo strumento di diritto privato furono essenzialmente tre: la flessibilità dello strumento, la possibilità per il *Trust* di avere facile accesso alle risorse economiche private, e i vantaggi fiscali previsti dalla legge inglese per i *Trust*. Negli anni '90, fra i numerosi *Trust* utilizzati per l'erogazione di servizi pubblici, furono creati così anche lo Sheffield Industrial Museum Trust ed lo Sheffield Museums & Galleries Trust. Lo Sheffield

⁴⁷ CABINET OFFICE, *Public Bodies 2008*, cit., 16-17.

⁴⁸ Sul punto: K. FITZ GIBBON, *Who Owns the Past?: Cultural Policy, Cultural Property, and the Law*, Rutgers University Press, Piscataway, 2005.

⁴⁹ Negli anni '80 alcuni musei britannici avevano introdotto il pagamento di un biglietto all'entrata ed avevano visto calare il numero dei visitatori di più del 40%. Viceversa i musei gratuiti negli ultimi dieci anni hanno visto crescere il numero dei visitatori di oltre il 70%.

⁵⁰ Caso ampiamente descritto e documentato in F. MONTANARI-S. BAGDADLI, *Il trust nella città di Sheffield*, in S. BAGDADLI (a cura di), *Le reti di musei*, Egea, Milano, 2001, 135 ss.

⁵¹ Come è noto, il *trust* è un istituto di diritto anglosassone, non disciplinato dal nostro codice ma recepito in Italia attraverso l'adesione alla Convenzione dell'Aja del 1985. Il *trust* si crea quando un soggetto (Disponente) trasferisce dei beni ad un altro soggetto (*Trustee*) che li deve amministrare e gestire a favore di altri soggetti (Beneficiari) in funzione di un determinato scopo.

Museums & Galleries Trust, in particolare, è operativo dal 1° aprile 1998 ed è stato costituito dal *City Council* con il dichiarato intento di snellire e velocizzare le procedure decisionali e di ridurre i costi a carico del Comune. Da un lato, si intendeva mantenere il carattere di pubblico servizio dell'offerta culturale dei propri musei; dall'altro, si sentiva l'esigenza di introdurre modelli di gestione manageriale, cioè rivolta, se non alla ricerca dell'utile, quanto meno all'efficienza e all'ottimizzazione delle risorse. Per questo motivo la gestione dei musei non fu affidata ad un'impresa privata ma ad un *Trust ad hoc*, che meglio poteva conciliare queste due anime dell'operazione del *City Council* di Sheffield. È noto, infatti, che il soggetto che dispone un *Trust* (in questo caso la città di Sheffield), può, attraverso la c.d. *letter of wishes*, indirizzare l'attività del *Trust* a seguire certi criteri stabiliti dal disponente stesso. In questo modo il *Trust* viene vincolato ad esercitare un servizio pubblico e non un'attività puramente imprenditoriale, pur potendo utilizzare tutti gli strumenti di diritto privato normalmente a disposizione del *Trust*. Allo stesso tempo il Comune di Sheffield, nell'istituire il *Trust*, attribuisce a se stesso la qualifica di *protector*, figura prevista dallo schema del *Trust* con la finalità di affidare ad un soggetto esterno il compito di verificare la correttezza e la coerenza dell'attività del *Trust*. Il 20% dei membri del *Board of Trustees* (organo direttivo del *Trust*) è infatti espressione dell'amministrazione comunale⁵². Il Comune, attraverso le indicazioni date al momento dell'istituzione del *Trust*, attraverso la sua presenza nel *Board of Trustees*, ed attraverso la sua attività di *protector*, mantiene dunque la possibilità di definire le linee di indirizzo della politica museale del *Trust*. I rapporti fra Comune (in particolare la *Leisure Services Committee*) e *Trust* sono regolati da tre accordi:

1) il *Transfer Agreement*, attraverso cui il Comune affida al *Trust* la gestione dei beni museali della città. È importante sottolineare che in questo caso non viene ceduta la *proprietà* dei beni conferiti in *Trust*: essa rimane infatti alla città, benché l'amministrazione si sia spogliata della loro gestione in concreto;

2) il *Collection Agreement*, in base al quale il *Trust* usufruisce della licenza di utilizzare i beni museali e assume il compito di esporre le collezioni, di acquisire nuove opere (che però passano direttamente in proprietà al Comune) e di catalogare le opere collocate sotto il *Trust*;

3) il *Funding Agreement*, che costituisce l'accordo di finanziamento con cui il *Trust* viene fornito di un capitale di provenienza pubblica per lo svolgimento della sua attività.

Al di là di questi vincoli, lo Sheffield Museums & Galleries Trust gode di piena autonomia nella gestione finanziaria e organizzativa e in particolare nello svolgimento delle seguenti attività: promozione dell'arte contemporanea inglese e dei prodotti artigianali tipici del territorio, attraverso l'organizzazione di mostre, eventi, produzione di materiale divulgativo, etc.; assunzione del personale; ricorso a prestiti bancari, al finanziamento privato, a sponsorizzazioni e accettazione di donazioni e legati; realizzazione di *partnerships* con qualsiasi altra organizzazione non-profit che abbia caratteristiche ed obiettivi simili al *Trust*. Tuttavia, ogni 3 anni, il *Trust* deve presentare il piano triennale di sviluppo dove sono indicati gli obiettivi futuri ed i risultati attesi, nonché il progetto di bilancio per lo

⁵² Gli organi dello Sheffield Museums & Galleries Trust sono tre: il *Board of Trustee* che è composto da personalità con particolare esperienza e competenza nel mondo dell'arte e della gestione della cultura e costituisce l'organo di gestione reale del *Trust* (una parte dei *Trustee* viene nominata dal Comune di Sheffield); il presidente (*Chairman*), nominato dal Comune, che svolge sostanzialmente un compito di rappresentanza del *Trust* verso l'esterno (per questo motivo normalmente viene scelto un soggetto di particolare prestigio per attribuire visibilità e credibilità al *Trust*); il *Chief Executive* (direttore esecutivo) che si occupa della gestione quotidiana del *Trust*. Vi sono poi 5 dipartimenti funzionali: *marketing*, finanzia e amministrazione, educazione e programmi per il pubblico, servizi, mostre e collezioni.

svolgimento della propria attività nel triennio successivo. Inoltre, ogni anno, il *Trust* deve presentare un piano di azione dettagliato, il bilancio ed un *report* recante l'attività svolta nell'anno: questi documenti vengono discussi in un'assemblea aperta a tutti i cittadini di Sheffield.

Per quanto riguarda il finanziamento, la principale fonte di entrata del *Trust* proviene da finanziamento pubblico (pari a più del 90% dell'intero *budget*), mentre il restante 10% delle entrate deriva dai proventi dei servizi aggiuntivi, dalle sponsorizzazioni e dalle donazioni. Come già ricordato, i musei inglesi sono generalmente gratuiti e che la vendita dei biglietti viene effettuata solo in caso di esposizioni temporanee, con la conseguenza che detta vendita non può rappresentare una fonte di entrata significativa. I finanziamenti pubblici provengono per più del 75% dal bilancio del *City Council* di Sheffield, per circa il 20% dall'*Arts Council of England National Lottery Stabilisation Found*, e per il restante 5% da altre fonti pubbliche. Le principali fonti di uscita del *Trust* sono invece costituite dal costo del personale e dal costo di gestione diretta del museo⁵³.

Dal punto di vista dei risultati della gestione, si può dire che lo strumento del *Trust* abbia dato buona prova di sé: lo Sheffield Museums & Galleries Trust ha chiuso i suoi bilanci sempre in attivo e, in questi anni, ha svolto impeccabilmente tutte le attività indicate dell'ICOM come funzioni tipiche dei musei, razionalizzando ad esempio l'offerta museale attraverso la specializzazione dei singoli musei, nonché portando avanti importanti interventi di restauro dei beni passati in gestione al *Trust* e ricevuti in stato di quasi abbandono a causa degli scarsi investimenti pubblici. Ancora, il *Trust*, nel corso della sua attività, ha svolto importanti operazioni di *partnerships* con i musei nazionali⁵⁴, ha incentivato molto l'introduzione in tutti i musei dei c.d. servizi aggiuntivi, quali l'apertura di caffè e *bookshops*, e ha migliorato i programmi didattici rivolti alle scuole, perfezionando un'ampia politica di comunicazione e *marketing*. Il *Trust* si è distinto infine per un'intelligente attività di *fundraising*: nel 2000, nell'organico del *Trust*, sono state aggiunte due apposite figure, il *fundraiser* ed il *Development Manager* che si occupano esclusivamente del reperimento di fondi presso imprese private, l'Unione Europea, il Governo, altri *Trust*, ecc. Oltre a questo è stata creata l'associazione Friends of Sheffield Museums & Galleries composta da quasi 1000 membri che contribuiscono al finanziamento del *Trust* versando ogni anno una quota associativa.

8. Nuove forme di gestione in Germania

La Germania si è caratterizzata per la ricerca di nuove forme di gestione sia per quanto riguarda i grandi musei federali che per quel che concerne le realtà comunali e dei *Länder*⁵⁵. A

⁵³ Per una riflessione su questo strumento di gestione dei musei: N. MACGREGOR, *Il modello anglosassone dei trustee nei musei: un'idiosincrasia inglese o un modello imitabile?*, in C. MORIGI GOVI-A. MOTTOLA MOLFINO (a cura di), *La gestione dei musei civici. Pubblico o privato?*, Allemandi, Torino, 1996, 76 ss.

⁵⁴ In particolar modo ha stretto rapporti con il Victoria & Albert Museum di Londra, grazie a cui sono possibili molte delle esposizioni temporanee che si tengono alla Millennium Gallery.

⁵⁵ La ricerca di nuove forme di gestione per i musei in Germania è iniziata già negli anni Novanta, come testimoniato dalla ricca bibliografia sul tema. Si vedano ad es.: B. MEYER, *Neue Organisations- und Steuerungsstrukturen für Museen: Privatisierung oder Verwaltungsreform*, in A.B. BIERMANN (a cura di), *Neue Strukturen für Museen?*, Landschaftsverband Rheinland, Köln, 1993, 51 ss.; B. MEYER, *Betriebsformen in Kultureinrichtungen. Neue Betriebsformen als Aladins Wunderlampe?*, in P. BENDIXEN et al. (a cura di), *Handbuch Kultur-Management*, Raabe, Stuttgart, 1998, 2 ss.; H. HILL-I. MAGDOWSKI (a cura di), *Neue Wege für*

partire dagli anni '90, e soprattutto in relazione alla crisi che nel 2002/03 ha interessato l'economia tedesca, gli enti pubblici si sono trovati ad affrontare una situazione di deficit crescente che ha imposto una politica di "tagli" la quale ha interessato in primo luogo l'ambito della cultura, con notevoli ripercussioni sui musei pubblici (a titolarità comunale, statale, etc.)⁵⁶. Solo per citare un esempio, gli otto musei cittadini di Colonia, dal 2002 al 2005, hanno subito tagli pari al 23%⁵⁷, una tendenza che, alla luce della crisi attuale, non accenna a migliorare. In alcuni *Länder* la crisi museale è iniziata ancora prima: ad Amburgo, ad esempio, la crisi finanziaria ha imposto già nel 1998 un cambiamento strutturale dei musei pubblici e reso necessario un nuovo processo di consolidamento nel 2007/08 (v. *infra*, § 9). Oltre alle difficoltà derivanti dai bilanci deficitari, la gestione pubblica tradizionale, che vede i musei completamente inglobati nell'amministrazione comunale (o statale a seconda dei casi), comporta, secondo quanto lamentato da vari esponenti del settore, tutta una serie di problemi riguardanti diversi aspetti dell'organizzazione museale, tra cui in particolare: eccessiva mancanza di flessibilità e di autonomia dei singoli musei; eccessiva rigidità burocratica; scarse competenze specialistiche in materia di management; inadeguatezza del sistema di contabilità della *Kameralistik* (ovvero del *single-entry bookkeeping system*) usato in genere nell'ambito amministrativo comunale e di *Land*; mancanza di motivazione e incentivi per il personale; difficoltà di adeguamento della gestione alle esigenze del mercato e refrattarietà all'introduzione di utili strumenti manageriali dell'economia privata nell'ambito museale⁵⁸. Inoltre, la mancanza di efficienza, gli sprechi di tempo e di mezzi finanziari in genere associati con la pubblica amministrazione rendono i musei pubblici decisamente poco "attraenti" per eventuali donatori o finanziatori. D'altra parte tuttavia, la cultura rappresenta un ambito di competenza statale estremamente rilevante e i *Länder* non possono sottrarsi totalmente alla propria responsabilità in materia né tantomeno permettere che tale ambito venga del tutto assorbito da quello dell'economia privata. Peraltro, se nel *Grundgesetz*, come si è accennato in precedenza, non si ha un vero e proprio riconoscimento della tutela e della promozione dei beni culturali, le costituzioni dei *Länder* contengono invece specifiche previsioni riguardanti la promozione e la tutela del patrimonio culturale, che rappresentano compiti fondamentali dello Stato e ricadono sia negli ambiti di competenza del *Land* che in quelli di competenza comunale⁵⁹.

Kultureinrichtungen, Raabe, Stuttgart, 1997, 99 ss.; K. WELCK, *Trägerschaftspolitik für Museen: Neue Modelle – Neue Möglichkeiten*, in *Museumskunde*, 1993, 58, 83 ss.

⁵⁶ Per gli effetti della crisi degli anni Novanta sull'ambito museale e culturale in genere in Germania si veda: B. MEYER, *Die Finanzierung von Museumsaufgaben im Zeichen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wandels*, in *Museumskunde*, 1996, 61, 108 ss.; B. WAGNER-A. ZIMMER (a cura di), *Krise des Wohlfahrtsstaates – Zukunft der Kulturpolitik*, Kulturpolitische Gesellschaft, Essen, 1997.

⁵⁷ S. NUSSER, *Museen in der Finanzkrise. Neue Wege eines alten Mediums*, Dossier – Goethe, Juni 2004, <http://www.goethe.de/kue/bku/thm/msi/de125145.htm>.

⁵⁸ In genere, sui problemi connessi alla gestione tradizionale dei musei pubblici si vedano: B. WILLERT, *op. cit.*, 102 ss.; U.M. SCHNEEDE, *Vom Staat in die Stiftung. Die Hamburger Erfahrungen*, in AA.VV., *Zukunft der Museen – Wege aus der Finanzkrise. Dokumentation zum Symposium vom 20.3.2003*, Stadt Köln, Köln, 2003, 13 ss.; I. KÜFNER-SCHMITT-M. KULKA, *Rechtliche Grundlagen der Privatisierung von Dienstleistungen im Museum (Handbuch des Museumsrechts VIII)*, Leske & Budrich, Opladen, 1998, 30 ss. Si vedano anche tutti i deficit elencati nel documento della città di Amburgo del 1999 in cui si giustifica la trasformazione dei musei civici in Fondazioni (BÜRGERSCHAFT DER FHH, Drucksache 16/1537, 1999).

⁵⁹ Solo per citare un esempio, l'art. 3 della Costituzione della Baviera specifica che il *Land Bayern*, oltre ad essere uno Stato sociale e di diritto è un "Kulturstaat", uno "Stato culturale" (1° comma), e attribuisce al potere statale il compito di tutelare il patrimonio culturale (3° comma). L'art. 10, 4° comma stabilisce che, nei Consorzi di Comuni, deve essere garantita la vitalità culturale, mentre l'art. 83 elenca tra le competenze comunali anche la "cura del

È dunque nata l'esigenza di individuare nuove forme giuridiche di gestione dei musei pubblici che permettano di renderli più autonomi, sia dal punto di vista finanziario che dal punto di vista organizzativo, dall'apparato pubblico e allo stesso tempo siano compatibili con la responsabilità statale in materia di cultura. Le modalità di gestione sperimentate in tale senso prevedono diversi gradi di autonomia e "separazione" dal settore pubblico: si va dalle fondazioni di diritto pubblico, in cui il ruolo dell'ente pubblico è ancora piuttosto rilevante sia dal punto di vista del finanziamento che dal punto di vista organizzativo (rappresentanza negli organi direttivi, potere decisionale, ecc.), alle fondazioni di diritto privato e alle Società a responsabilità limitata (*GmbH*), dalla creazione di c.d. "imprese comunali" (*Eigenbetriebe*) o del *Land* (*Landesbetriebe*) ai partenariati pubblico-privati. La situazione varia notevolmente a seconda del *Land* e del livello di realizzazione (federale, statale, comunale).

9. Le *Stiftungen des öffentlichen Rechts* (Fondazioni di diritto pubblico) e il caso dei musei Amburgo

Una delle forme giuridiche che ha avuto maggior diffusione a partire dalla seconda metà degli anni Novanta è quella della fondazione di diritto pubblico⁶⁰ istituita tramite legge del *Land* (o federale). Nonostante in Germania non sussistano né una definizione né una disciplina unitaria delle fondazioni di diritto pubblico⁶¹, essendo l'intera materia delle fondazioni di competenza dei singoli *Länder* (i quali la disciplinano in modo diverso nei rispettivi *Stiftungsgesetze*), è comunque possibile rintracciare alcuni tratti comuni nell'organizzazione e nella natura di tali fondazioni. Secondo quanto precisato dal Tribunale costituzionale federale tedesco, esse devono necessariamente perseguire scopi di pubblica utilità e, a differenza di quanto previsto per le fondazioni di diritto privato, le fondazioni di diritto pubblico devono trovarsi in una "stretta correlazione organizzativa" con un organo

patrimonio culturale". Ancora, nella sezione dedicata all'istruzione e alla tutela della natura e del patrimonio culturale, si specifica che è compito dello Stato e dei Comuni promuovere la vita culturale (art. 140, 2° comma). Analoghe disposizioni si trovano in quasi tutte le altre costituzioni (cfr. ad es. l'art. 20 della Costituzione di Berlino secondo cui il *Land* "tutela e promuove" la vita culturale, ma anche: art. 16 Cost. Mecklenburg-Vorpommern; art. 11 Cost. Sachsen; art. 36 Cost. Sachsen-Anhalt etc.).

⁶⁰ Sulla natura e la diffusione dell'istituto della fondazione in Germania, con particolare riguardo all'ambito culturale e museale, si vedano ad es. M. KILIAN, *Stiftungserrichtung durch die Öffentliche Hand*, in E. BELLEZZA-M. KILIAN-K. VOGEL, *Der Staat als Stifter. Stiftungen als Public-Private-Partnership im Kulturbereich*, Bertelsmann, Gütersloh, 2003; D. v. KÖNIG, *Kulturstiftungen in Deutschland*, in *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 2004, 49, disponibile sul sito <http://www.bundestag.de/dasparlament/2004/49/beilage/index.html>; F. OSSENBÜHL, *Stiftungen als institutionelle Sicherung der Wissenschaftsfreiheit*, in C.D. CLASSEN et al. (a cura di), *In einem vereinten Europa dem Frieden der Welt zu dienen*, Duncker & Humblot, Berlin, 2001, 841 ss.; T. AHRENDT, *Das Verhältnis zwischen Staat und Museen neu betrachtet. Potentiale des Stiftungsmodells für Trägerschaftwechsel und Strukturformen*, Maecenata, Berlin, 2001; J. HARTMUT-S. KOPP-SIEVERS (a cura di), *Stiftungen und Museen. Innovative Formen und zukunftsorientierte Modelle*, Transcript, Bielefeld, 2003; R.G. STRACHWITZ-V. THEN, *Kultureinrichtungen in Stiftungsform*, Bertelsmann, Gütersloh, 2004; C. MECKING, *Die Stiftung als Instrument der Kulturförderung*, in A. UNVERZAGT- G. RÖCKRATH (a cura di), *Kultur & Recht*, Raabe, Berlin, 2000, 45 ss. (cap. 2.2.); C. MECKING, *Stiftungen als Träger und Partner von Kultureinrichtungen: Kooperation von privaten Förderern und öffentlicher Hand*, in *Kulturpolitische Mitteilungen*, 1997, 79, 31 ss.; BUNDESVERBAND DEUTSCHER STIFTUNGEN, *Handbuch Kulturstiftungen. Ein Ratgeber für die Praxis*, Deutscher Kulturrat, Berlin, 2002.

⁶¹ In genere, sull'istituto della Fondazione di diritto pubblico si veda: H. MAURER, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Beck, München, 2000, 597 ss.

pubblico (di qui appunto il carattere pubblicistico dell'istituzione)⁶². In genere, nelle definizioni contenute negli *Stiftungsgesetze* dei *Länder*, si prevede che esse siano istituite dalla pubblica autorità e dotate di personalità giuridica propria e di un patrimonio⁶³ vincolato al perseguimento di determinati compiti della pubblica amministrazione⁶⁴, che vengono stabiliti dall'autorità stessa e devono essere a lungo termine⁶⁵. Nel caso delle fondazioni di diritto pubblico museali, esse possono essere istituite dal *Bund* o da un *Land* tramite il relativo *Museumsstiftungsgesetz* (legge che istituisce una fondazione museale) al fine di gestire di uno o più musei dei cui beni esse diventano, in genere, proprietarie. Non sempre, tuttavia, alla Fondazione viene ceduta la proprietà del museo e dei suoi beni: come si vedrà più approfonditamente negli esempi berlinesi, possono darsi anche casi in cui alla fondazione viene trasferita solo la gestione del museo, che rimane però di proprietà statale, oppure casi in cui alla Fondazione viene conferito il compito di istituire lei stessa un museo non ancora esistente (v. *infra*, §§ 9.2. e 9.3.).

I *Museumsstiftungsgesetze* stabiliscono sempre specificatamente gli scopi della fondazione istituita che sono in genere gli stessi per tutte le fondazioni museali e consistono in: acquisizione, conservazione, esposizione, ricerca e comunicazione. Le cinque principali funzioni dei musei riconosciute a livello internazionale (si veda la già citata definizione ICOM) trovano dunque riconoscimento giuridico in Germania in modo "indiretto" in quanto compiti assegnati alle Fondazioni museali. Come per tutte le altre fondazioni di diritto pubblico⁶⁶, anche per le fondazioni museali gli scopi stabiliti nella legge di istituzione e nello statuto sono strettamente vincolanti e dunque ogni attività (ed ogni spesa), nel caso delle *Museumsstiftungen*, deve essere volta a perseguire i fini stabiliti nel relativo *Museumsstiftungsgesetz*. Le fondazioni museali vengono inoltre dotate per legge di organi direttivi propri, costituiti generalmente da una Presidenza (*Vorstand*), cui spetta la gestione della fondazione e quindi del museo stesso, un Consiglio (detto in genere *Stiftungsrat*) e un Comitato scientifico (*Beirat*), il quale tuttavia non sempre è previsto. La composizione di tali organi e le loro funzioni variano comunque molto da una fondazione all'altra: se alcuni *Museumsstiftungsgesetze* attribuiscono allo *Stiftungsrat* solo funzioni di controllo dell'operato della Presidenza, altri gli conferiscono invece ampie competenze decisionali e/o esecutive. Anche per quanto riguarda il grado di autonomia dall'autorità pubblica, la situazione può variare notevolmente a seconda delle previsioni contenute di volta in volta nel *Museumsstiftungsgesetz* e concernenti le rappresentanze statali negli organi della Fondazione, le modalità di nomina etc. In ogni caso, il fatto che tali organi non risultino più inseriti nell'apparato amministrativo dà alla Fondazione, e quindi al relativo museo, una maggiore autonomia⁶⁷, fermo restando il principio della "sorveglianza statale" (*Staatsaufsicht*), secondo

⁶² BVerfGE, 14, 47; così ad es. espressamente anche negli *Stiftungsgesetze* della Baviera (art. 1, 3° comma) e dell'Assia (art. 2, 1° comma) dove si parla di "organischer Zusammenhang" (relazione organica) tra la fondazione e la pubblica amministrazione o un ente pubblico. Sul punto si veda W. MÖBLE, *Handbuch des Museumsrechts (Öffentliches Recht VII)*, Leske & Budrich, Opladen, 1999, 112.

⁶³ H.J. WOLFF-O. BACHOF-R. STÖBER, *Verwaltungsrecht II*, Beck, München, 2000, § 103 Rz. 1 ss; W. MÖBLE, *op. cit.*, 106-115. In genere il patrimonio consiste solo in fondi, edifici e collezioni ma non in un vero e proprio capitale. Solo in rari casi l'istituzione di una fondazione non è necessariamente vincolata al trasferimento di un determinato patrimonio (v. *infra*).

⁶⁴ Si veda ad esempio la definizione contenuta nel *Landesverwaltungsgesetz* Schleswig-Holstein (art. 46, 1° comma). Cfr. anche a es. gli *Stiftungsgesetze* della Baviera (art. 1, 3° comma) e dell'Assia (art. 2, 1° comma).

⁶⁵ W. SEIFART, *Handbuch des Stiftungsrechts*, Beck, München, 1987, § 10 Rz. 15.

⁶⁶ H. MAURER, *op. cit.*, 597 ss.

⁶⁷ I. KÜFNER-SCHMITT-M. KULKA, *op. cit.*, 59; W. MÖBLE, *op. cit.*, 120.

cui lo Stato ha il compito di vigilare sulla conformità dell'operato della fondazione all'ordinamento vigente⁶⁸. Oltre a definire i compiti della fondazione istituita (e quindi del museo stesso), i *Museumsstiftungsgesetze* danno precise disposizioni circa le modalità di finanziamento: in genere si prevede sempre una quota di finanziamento pubblico (solitamente dipendente dal bilancio pubblico)⁶⁹, ma si stabilisce anche la possibilità di ricorrere al finanziamento privato, specificando che le fondazioni perseguono scopi di pubblica utilità e sono dunque soggette agli sgravi fiscali previsti dall'ordinamento tributario (*Abgabeordnung*)⁷⁰. Anche in Germania, dunque, come del resto in Spagna e in Francia, l'incentivo alla partecipazione privata consiste principalmente nella previsione di apposite agevolazioni fiscali per eventuali donatori.

La trasformazione dei musei statali in fondazioni è stata considerata in vari *Länder* una soluzione ideale per concedere una maggiore autonomia ai musei, dotandoli di organi direttivi propri e separandoli dall'ambito della pubblica amministrazione, senza che la pubblica autorità perdesse totalmente la propria possibilità di influenza sulla gestione e abdicasse alle proprie responsabilità in ambito culturale. In genere, infatti, i *Museumsstiftungsgesetze*, pur concedendo una certa autonomia alle fondazioni – autonomia che, come si è detto, può variare notevolmente – prevedono una ampia partecipazione dell'apparato pubblico alla composizione degli organi direttivi, stabilendo ad esempio che alcuni (se non tutti i) membri di tali organi appartengano alla pubblica autorità o che vengano scelti dal Ministero competente. Tra gli ulteriori vantaggi della forma giuridica della fondazione di diritto pubblico si citano: la maggior flessibilità nella gestione del personale; la maggior libertà di azione e di instaurare collaborazioni e partenariati con soggetti Terzi; gli sgravi previsti dall'ordinamento tributario per le fondazioni a scopi di pubblica utilità e per eventuali donatori privati cui si è accennato più sopra⁷¹. Infine, sia il regolamento federale sul bilancio (art. 105, 2° comma *Bundeshaushaltsordnung* - BHO) sia analoghe disposizioni presenti nei regolamenti sul bilancio dei *Länder* prevedono che le fondazioni di diritto pubblico possano essere svincolate dalla disciplina del bilancio pubblico e attuare una propria pianificazione finanziaria, con la conseguenza di una maggior

⁶⁸ Sul concetto di *Rechtsaufsicht* per le fondazioni di diritto pubblico si rimanda a: H. MAURER, *op. cit.*, § 22, Rz. 32.

⁶⁹ Le modalità di assegnazione dei fondi pubblici possono comunque variare da una fondazione all'altra. Si veda H. GÖLZ, *Der Staat als Stifter*, Diss., Bonn, 1999, 66.

⁷⁰ In Germania i musei a titolarità statale o comunale gestiti secondo le forme tradizionali vengono finanziati principalmente dall'ente che ne è titolare (*Land, Bund, Comune, etc.*). Per alcuni musei comunali o del *Land*, al finanziamento proprio si aggiunge anche un finanziamento federale (o, nel caso di Comuni, del *Land* di appartenenza). Lo stesso vale per i musei di cui sono titolari fondazioni del diritto pubblico ma anche per quelli di cui sono titolari fondazioni del diritto privato cui partecipa anche la pubblica autorità. Per tutti i musei (pubblici e privati), comunque, buona parte del finanziamento proviene anche dal settore privato e prende in genere la forma del c.d. *Förderverein*: si tratta di una associazione del diritto privato che ha il preciso scopo di promuovere una determinata istituzione o una attività offrendo supporto finanziario (che in genere deriva dalle quote associative dei suoi membri o da donazioni). Ogni museo ha una o più associazioni di promozione che, perseguendo scopi di pubblica utilità, usufruiscono degli sgravi fiscali previsti dalla terza sezione della *Abgabenordnung* (ordinamento tributario) che riguarda appunto gli scopi soggetti a agevolazioni fiscali (*steuerbegünstigte Zwecke*) ed elenca tra questi, agli artt. 51 e ss., anche i "*gemeinützige Zwecke*" (scopi di pubblica utilità). Per il testo della *Abgabenordnung* si rimanda al sito: http://bundesrecht.juris.de/bundesrecht/ao_1977/gesamt.pdf. È infine da ricordare che anche i musei privati possono accedere al finanziamento pubblico: sia il *Bund* che i *Länder* hanno infatti programmi di promozione della cultura che includono bandi cui possono partecipare anche istituzioni culturali private. Per quanto riguarda i musei, sono in particolare le *Landesstellen* (Uffici del *Land*) competenti per i musei non statali a offrire assistenza ai musei privati che intendono fare richiesta di finanziamenti pubblici.

⁷¹ B. WILLERT, *op. cit.*, 160 ss.

flessibilità nella gestione economica e di una “emancipazione” dal sistema della *Kameralistik*⁷².

Tra i *Länder* in cui si è avuta una maggior diffusione della fondazione di diritto pubblico nell’ambito museale troviamo ad esempio Berlino, Hamburg, Schleswig-Holstein⁷³ e i c.d. “nuovi *Bundesländer*”⁷⁴. L’esempio di Amburgo⁷⁵ risulta particolarmente interessante perché le fondazioni istituite sono state dotate di una grande autonomia, in genere non riscontrabile in altre fondazioni analoghe. Alla metà degli anni Novanta i sette musei statali di Amburgo si trovavano in una situazione di grave crisi finanziaria e rischiavano la chiusura. Di qui la necessità di una riforma strutturale che, secondo quanto specificato dalla *Kulturbehörde* (Ufficio per la cultura) di Amburgo, perseguisse i seguenti scopi: 1) dare ai musei una personalità giuridica propria svincolandoli dall’apparato burocratico-amministrativo; 2) permettere ai musei una maggiore autonomia nella gestione finanziaria e il passaggio dal *single-entry bookkeeping system* al *double-entry bookkeeping system*; 3) conferire una maggiore autonomia organizzativa nonché una piena libertà di decisione (e quindi una piena responsabilità della gestione); 4) dare ai musei la possibilità di stipulare autonomamente contratti con imprese private ad esempio nell’ambito dei servizi di gastronomia e *bookshops*; 4) stimolare la motivazione del personale aumentandone l’indipendenza e la responsabilità⁷⁶. Tra le varie soluzioni esaminate per far fronte alla situazione, quella prescelta fu la trasformazione dei musei statali in sette fondazioni di diritto pubblico tramite la Legge sull’istituzione di fondazioni museali della libera città anseatica di Amburgo (*Gesetz über die Errichtung von Museumsstiftungen der Freien und Hansestadt Hamburg - MusStGH*) del 22 dicembre 1998⁷⁷. Sono state così istituite 7 Fondazioni con personalità giuridica propria, una per ciascun museo. Ogni Fondazione è stata dotata di uno Statuto emanato direttamente dal Senato di Amburgo: le Fondazioni non sono dunque libere di stabilire autonomamente il proprio Statuto ma lo ricevono sotto forma di “*Rechtsverordnung*” (una sorta di decreto normativo)⁷⁸. La legge del 1998 e i relativi Statuti, oltre a definire gli scopi delle Fondazioni in questione, contengono importanti previsioni di tipo organizzativo che sono identiche per tutte le 7 Fondazioni e possono dunque essere illustrate congiuntamente. Uno dei dati più interessanti è che la Presidenza di ciascuna Fondazione è composta non da un solo Direttore – come avviene nella maggior parte dei casi – ma da due Direttori: uno responsabile della direzione artistica, della cura e dell’arricchimento delle collezioni, del programma culturale (mostre, eventi etc.), della pianificazione del lavoro etc., l’altro invece responsabile della

⁷² Ivi, 59 ss. e 167.

⁷³ Nello Schleswig-Holstein ben otto musei statali sono gestiti dalla Fondazione Stiftung Schleswig-Holsteinische Landesmuseen Schloss Gottorf. Per informazioni su questa Fondazione si rimanda a H. GURATZSCH, *Plus- und Minuserfahrung in der Stiftung Schloss Gottorf*, in AA.VV., *Zukunft der Museen – Wege aus der Finanzkrise*, cit., 17 ss.. Per i casi di Berlino e Amburgo si veda *infra*.

⁷⁴ A partire dagli anni Novanta si è parlato di un vero e proprio “boom” nella diffusione delle fondazioni del diritto pubblico istituite dall’autorità statale (del *Land*) in ambito museale (e culturale in genere) in Germania, tanto che taluni sono arrivati a parlare – con intenti critici – di una tendenza alla “statalizzazione dell’ambito delle fondazioni”. Cfr. S. TOEPLER, *Organisation- und Finanzstruktur der Stiftungen in Deutschland*, in *ZögU*, 1997, 20, 314 ss., spec. 324; C. MECKING, *Chancen und Risiken einer Public Private Partnership und ihrer Umsetzung in Stiftungsform*, in *Netzwerk Kulturarbeit*, 1999, 7, 883 ss.; B. WILLERT, *op. cit.*, 149 ss.

⁷⁵ Sul caso di Amburgo si vedano estesamente B. WILLERT, *op. cit.*; J. ELLEMEYER, *Hamburgs Museen „verselbständigt“*. *Bericht und Bemerkungen*, in *HAR*, 1999, 34, 37 ss.

⁷⁶ B. WILLERT, *op. cit.*, 209.

⁷⁷ Il testo della legge, nella versione del 1998, è rinvenibile al seguente sito: <http://www.luewu.de/1998/48.pdf>.

⁷⁸ Gli Statuti delle singole Fondazioni, che sono in tutto analoghi, sono stati emanati con decreto il 5 gennaio 1999. Sono disponibili sul sito: <http://www.luewu.de/1999/2.pdf>.

gestione economica, della pianificazione finanziaria, del management degli eventi e degli edifici, del *marketing*, dei rapporti con i finanziatori. I due direttori sono di pari grado, hanno pari diritti e pari responsabilità e, in caso di sovrapposizione degli ambiti di competenza, devono decidere all'unanimità⁷⁹: questa situazione rappresenta un *novum* nel panorama tedesco in quanto, non solo nella maggior parte dei casi non è presente la figura del "Direttore commerciale" ma, anche lì dove è prevista, è in genere subordinata a quella del Direttore generale. La scelta di Amburgo è stata invece di quella di dare pari importanza alla gestione "artistico-scientifica" del museo e a quella più strettamente economico-finanziaria, in modo da garantire un'attività culturale ricca e di qualità ma allo stesso tempo "sostenibile" dal punto di vista economico. Peraltro il Direttore commerciale si impegna contrattualmente ad aumentare le entrate della Fondazione, potenziare i servizi di *merchandising*, limitare le spese e razionalizzare i costi di gestione⁸⁰.

Alla Presidenza si affianca lo *Stiftungsrat*, ovvero il Consiglio della Fondazione, composto da 10 membri: il Direttore dell'Ufficio per la Cultura (*Kulturbehörde*) di Amburgo e un altro rappresentante della pubblica amministrazione, tre rappresentanti del personale del museo eletti dal personale stesso, uno/due rappresentanti delle associazioni di finanziatori del rispettivo museo, tre/quattro personalità del mondo della cultura, dell'economia (ad esempio rappresentanti di una banca finanziatrice) o del diritto scelte dalla *Kulturbehörde*. A differenza di quanto avviene in altre fondazioni museali di diritto pubblico (v. *infra*, §§ 9.2.-9.3), dunque, nei Consigli delle Fondazioni museali di Amburgo non c'è maggioranza statale: si è optato cioè per una maggiore autonomia dall'apparato pubblico. Lo *Stiftungsrat* ha fondamentalmente una funzione di sorveglianza e controllo dell'operato della Presidenza, che è tenuta a rendere conto al Consiglio della propria attività. Lo *Stiftungsrat* è anche responsabile della nomina (e della revoca) dei due Direttori e ha competenze decisionali in caso di modifiche dello Statuto, di cessioni di beni appartenenti alle collezioni, approvazione del piano economico e nella determinazione dei prezzi di ingresso. Un'ulteriore previsione "anomala" nel panorama delle fondazioni museali di diritto pubblico tedesche, è quella dell'art. 7, 2° comma *MusStGH* secondo cui il Consiglio non deve essere necessariamente presieduto dal Direttore della *Kulturbehörde* (quindi dall'autorità statale), ma quest'ultimo può affidare la presidenza dello *Stiftungsrat* anche ad un altro membro. Una disposizione simile, che (almeno potenzialmente) limita ancora di più l'influenza statale sulla Fondazione, non si ritrova in altri *Museumsstiftungsgesetze*.

Per quanto riguarda le alienazioni di beni, la legge sulle fondazioni museali di Amburgo stabilisce che possono essere attuate solo a condizione che la cessione del bene non contrasti con gli scopi della Fondazione (e quindi che si mantenga lo scopo di "pubblica utilità")⁸¹. Di rilievo sono infine le previsioni fiscali, che svincolano la gestione contabile del museo dal sistema della *Kameralistik* concedendogli una maggiore autonomia nella gestione economica e finanziaria (art. 15 e art. 16, periodo secondo *MusStGH*). La gestione finanziaria è comunque sottoposta al controllo della Corte dei Conti di Amburgo (art. 16, periodo primo), così come l'operato di ciascuna Fondazione nel suo complesso è soggetto alla "sorveglianza giuridica e specialistica" (*Rechts- und Fachaufsicht*) dell'Ufficio per la Cultura di Amburgo (art. 17). Infine è importante sottolineare che l'art. 20 prevede la possibilità di sopprimere,

⁷⁹ In caso di disaccordo si può chiedere la consultazione dello *Stiftungsrat* (cfr. l'art. 5, 6° comma di tutti gli Statuti delle Fondazioni in questione).

⁸⁰ B. WILLERT, *op. cit.*, 217.

⁸¹ V. art. 3, 3° comma *MusStGH* del 1998 (vecchia versione, v.v.); ora art. 3, 4° comma *MusStGH*, nuova versione (n.v.) i.e. come emendata il 17 dicembre 2007.

tramite legge, le Fondazioni e stabilisce che in questo caso il loro patrimonio torni alla città di Amburgo, che è vincolata a sfruttarlo a fini di pubblica utilità⁸².

Effettivamente questa trasformazione ha avuto inizialmente l'effetto positivo di dare ai musei maggior autonomia nella gestione (con conseguente aumento del senso di responsabilità dei suoi membri), di snellire la gestione del personale ovviando all'eccessiva burocrazia dell'apparato amministrativo statale, di far aumentare la cooperazione tra i singoli musei e i finanziatori privati (associazioni di promozione, donatori, etc.)⁸³. Tuttavia l'eccessiva frammentazione si è dimostrata a lungo termine un fattore negativo, causando un considerevole aumento dei costi di esercizio e dell'indebitamento delle singole Fondazioni. Soprattutto per i musei "affini", quali in particolare i quattro musei storico-culturali Hamburg Museum, Altonaer Museum, Helms Museum e Museum der Arbeit, sono sorti anche problemi di coordinamento delle attività e di collaborazione tra museo e museo. La trasformazione in Fondazione non costituisce dunque di per sé una panacea. Il 14 dicembre 2007 il *Museumsstiftungsgesetz* è stato quindi emendato⁸⁴ e, sulla base di questo emendamento, il 1° gennaio 2008, le quattro Fondazioni che gestivano ciascuna uno dei quattro musei sopra citati sono state unite in un'unica Fondazione denominata Stiftung Historische Museen Hamburg. Scopi di tale fusione erano: permettere un maggiore coordinamento tra questi musei; elaborare una politica di raccolta ed esibizione unitaria; migliorare il reperimento e il management delle risorse; evitare ulteriori sprechi di personale e costi e porre rimedio all'attuale situazione finanziaria. Se per quanto riguarda le restanti tre Fondazioni, l'emendamento del 2007 non ha comportato modifiche rispetto alla situazione sopra descritta, per la nuova Fondazione Historische Museen Hamburg, si prevede ora una diversa composizione del *Vorstand* e dello *Stiftungsrat*, nonché l'istituzione di quattro commissioni (con funzione consultiva), una per ogni museo facente capo alla Fondazione (art. 11a *MusStGH* nuova versione, n.v.). La presidenza si compone di massimo 5 membri, ovvero i 4 Direttori dei musei facenti capo alla Fondazione e un Direttore commerciale (art. 10, 1° comma *MusStGH* n.v.): i singoli musei, a differenza di quanto avviene per le tre Fondazioni non confluite nella Stiftung Historische Museen Hamburg, non hanno dunque più un Direttore commerciale ciascuno, ma c'è un solo Direttore commerciale per tutti e quattro i musei. Questa scelta, motivata in parte dalla necessità di "alleggerire" il personale e di snellire i processi decisionali, è stata ampiamente criticata, in quanto la presenza di due Direttori per ciascun museo e soprattutto l'importanza data alla figura del Direttore commerciale davano maggiori garanzie di razionalità economica nella gestione museale. Proprio per salvaguardare il principio della *Wirtschaftlichkeit* (utilità o razionalità economica), la legge attribuisce comunque al Direttore commerciale del *Vorstand* della Fondazione un diritto di veto nelle decisioni di rilevanza finanziaria (art. 10, 5° comma *MusStGH* n.v.).

Anche per quanto riguarda la composizione dello *Stiftungsrat* ci sono delle modifiche: oltre al Direttore dell'Ufficio per la Cultura di Amburgo (o un suo rappresentante), esso è formato da altri due membri provenienti da suddetto Ufficio, quattro rappresentanti del personale dei musei, i quattro rappresentanti dei comitati scientifici dei musei e il *Landrat* (una sorta di Presidente del Circondario) di Hamburg (art. 7, 3° comma *MusStGH* n.v.). È dunque rimasto intatto il principio per cui non si ha una maggioranza statale, né il Consiglio

⁸² Solo nel caso dei beni della Stiftung Helms Museum, essi andrebbero alla Associazione per la promozione dello Helms Museum (art. 20, 2° comma, periodo secondo).

⁸³ U.M. SCHNEEDE, *op. cit.*, 14.

⁸⁴ Il testo emendato del *Museumsstiftungsgesetz* di Amburgo è disponibile sul seguente sito: http://hh.juris.de/hh/gesamt/MusStiftG_HA.htm.

deve essere necessariamente presieduto dal Direttore della *Kultubehörde* (art. 7, 6° comma *MusStG* n.v.). Al di là dei cambiamenti citati non vi sono altre modifiche e dunque le garanzie di autonomia nella gestione economica e finanziaria rimangono intatte, come pure le disposizioni relative al controllo statale, alla cessione dei beni, alla soppressione delle Fondazioni etc. illustrate più sopra. Dato il carattere recente della fusione delle Fondazioni è comunque ancora prematuro avanzare una valutazione degli effetti della riforma attuata.

9.1. Le Fondazioni di diritto pubblico per i musei berlinesi

Come si è accennato più sopra, anche a Berlino si è verificato negli anni Novanta un processo di trasformazione dei musei statali in fondazioni di diritto pubblico. Dei 147 musei berlinesi, solo 46 sono a titolarità privata mentre 2 hanno titolarità mista e ben 99 sono a titolarità pubblica: tra questi, i musei più importanti sono gestiti da fondazioni di diritto pubblico. In particolare, per la maggior parte di questi musei la gestione spetta a fondazioni di diritto pubblico con capacità giuridica propria direttamente sottoposte al *Land* Berlin (*landesunmittelbare rechtsfähige Stiftungen des öffentlichen Rechts*), mentre di due importanti musei, quali il Museo Storico Tedesco e il Museo Ebraico, sono titolari rispettivamente due fondazioni di diritto pubblico con propria capacità giuridica ma direttamente sottoposte al *Bund* (*rechtsfähige bundesunmittelbare Stiftungen des öffentlichen Rechts*). L'unico museo a titolarità statale, ovvero gestito direttamente dal *Land* e non da una fondazione ad esso sottoposta, è il *Brücke-Museum* che raccoglie i lavori degli espressionisti, in particolare del gruppo berlinese *Die Brücke*, ed è gestito direttamente dalla *Senatverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur* (Amministrazione del Senato per la scienza, la ricerca e la cultura) del *Land* Berlin. Infine vi sono i musei indicati come *Staatliche Museen zu Berlin*, cui appartengono anche i famosi musei della *Museumsinsel* (Isola dei musei), la cui titolarità spetta alla Fondazione *Preußischer Kulturbesitz* (Fondazione Patrimonio Culturale Prussiano), una Fondazione di diritto pubblico istituita dal *Bund* ma gestita da un consiglio direttivo in cui, accanto alla Federazione, sono rappresentati, con proporzioni diverse, tutti i *Länder*⁸⁵.

9.2. Segue. Le Fondazioni di diritto pubblico direttamente sottoposte al *Land* Berlin

Le Fondazioni museali di diritto pubblico direttamente sottoposte al *Land* Berlin sono la Fondazione *Berlinische Galerie – Landesmuseum für Kunst, Photographie und Architektur*, che gestisce l'omonimo museo; la Fondazione *Bröham-Museum – Landesmuseum für Jugendstil, Art Deco und Funktionalismus*, anch'essa responsabile della gestione del museo che porta lo stesso nome; e infine la Fondazione *Stadtmuseum Berlin* cui fanno capo 11 musei. I rapporti giuridici tra queste Fondazioni e il *Land* Berlin sono regolati dalla Legge del *Land* Berlin sulle fondazioni museali del 9 dicembre 1998 (ultimo emendamento giugno 2007, *Gesetz über Museumsstiftungen des Landes Berlin* o *Museumsstiftungsgesetz – MusStG*)⁸⁶. Gli scopi delle Fondazioni sopra citate, la composizione e le procedure dei loro organi direttivi, le modalità di finanziamento, sono determinati dalla legge stessa e risultano analoghi per tutte le Fondazioni. Come già visto nel caso di Amburgo, anche la legge berlinese prevede inoltre

⁸⁵ Per un approfondimento su questa Fondazione si rimanda al contributo di R. CARNEVALE in questo stesso volume.

⁸⁶ Il testo integrale della legge è reperibile al seguente sito: http://www.sdtb.de/fileadmin/user_upload/_sti/Museumsstiftungsgesetz_27022005_F00559.pdf. Analoghe leggi sulla creazione di *Museumsstiftungen* si trovano anche negli altri *Länder*.

che il Senato di Berlino stabilisca tramite *Rechtsverordnung* (decreto normativo) lo Statuto delle singole Fondazioni (art. 3, 2° comma *MusStG*). È importante notare che, come precisato dall'art. 1 *MusStG*, queste Fondazioni vengono istituite dal *Land* Berlin solo allo scopo di *gestire* i relativi musei secondo gli scopi stabiliti nella legge: non viene dunque ceduta la proprietà ma solo il diritto di utilizzare edifici e collezioni che però rimangono di proprietà del *Land* (cfr. anche art. 13). Si tratta di un caso piuttosto raro poiché, come accennato più sopra, negli altri *Länder* in genere, con l'istituzione di fondazioni di diritto pubblico, viene ceduta alle stesse anche la proprietà dei musei interessati.

Per quanto riguarda l'organizzazione delle suddette Fondazioni berlinesi, ciascuna è dotata di una Presidenza (*Vorstand*) e di uno *Stiftungsrat* (Consiglio della Fondazione). Alla Presidenza, che – a differenza di quanto osservato per il caso di Amburgo – consiste nell'unica figura del Presidente della Fondazione, spetta la gestione di tutti gli affari della Fondazione e quindi anche del museo, mentre lo *Stiftungsrat* ha il compito di sorvegliare sull'operato della Presidenza e decidere questioni di particolare rilievo, ad esempio in materia di gestione del personale (art. 6 *MusStG*). Il Consiglio è presieduto dal membro del Senato di Berlino responsabile dei musei il quale ha diritto di veto in materia di alienazioni dei beni di appartenenza delle Fondazioni, che comunque possono avvenire solo nel rispetto del principio della pubblica utilità (art. 11). L'autonomia della Fondazione rispetto alla pubblica autorità è dunque decisamente inferiore a quella riscontrata ad esempio per le Fondazioni di Amburgo. Gli altri membri dello *Stiftungsrat*, che devono avere competenze specialistiche, sono nominati dal Senato di Berlino su proposta dell'Amministrazione del Senato responsabile dei musei, la quale a sua volta accoglie le proposte fatte dalla Presidenza della Fondazione. La legge dà inoltre precise disposizioni circa le modalità di decisione e di voto. Al *Vorstand* e allo *Stiftungsrat* si aggiunge, in ciascuna Fondazione, un comitato scientifico con funzione di consulenza (art. 8).

Per quanto riguarda il finanziamento, l'art. 10 *MusStG* prevede che le tre Fondazioni ricevano annualmente sovvenzioni dal *Land* Berlin secondo quanto previsto di volta in volta dalla "legge sul bilancio" (*Haushaltsgesetz*). Esse sono tenute a redigere ogni anno un piano di bilancio e non possono prevedere spese per compiti che si discostino da quelli stabiliti dal *MusStG*. L'art. 10, 5° comma prevede la possibilità che le Fondazioni ricevano finanziamenti e donazioni da Terzi (persone private e giuridiche), a patto che tali mezzi finanziari vengano impiegati per il raggiungimento dei fini della Fondazione in questione (questo vale anche nel caso in cui la donazione venga fatta al fine di creare un'altra Fondazione "dipendente" da quella che usufruisce della donazione, cfr. art. 10, 6° comma). La gestione economica e finanziaria è sottoposta al controllo della Corte dei Conti del *Land*. Anche in questo caso è previsto il passaggio dal sistema della *Kameralistik* alla contabilità di tipo commerciale (art. 10, 3° comma). Al finanziamento pubblico si aggiunge anche il finanziamento privato che avviene in genere tramite "associazioni a scopo di promozione" (*Fördervereine*) che offrono supporto ai singoli musei per l'acquisto di opere, l'allestimento di mostre, le pubblicazioni etc.⁸⁷ Di particolare rilievo, per quel che concerne il finanziamento privato, è l'art. 3, 4°

⁸⁷ La fondazione "Berlinische Galerie" usufruisce ad esempio del supporto e della promozione del *Förderverein* Berlinische Galerie e.V. che mette a disposizione del Landesmuseum Kunst, Photographie und Architektur i proventi derivanti dalle quote associative dei singoli membri e le eventuali donazioni. Per il Bröhan-Museum è sorta invece l'associazione Freunde des Bröhan-Museums e.V. allo scopo di offrire supporto sia economico che tecnico al lavoro del museo. Le associazioni che offrono invece sostegno finanziario alla Stiftung Stadtmuseum Berlin sono più numerose (in tutto 8), alcune specificatamente volte al supporto di uno specifico museo gestito dalla Fondazione. Per informazioni generali sulle associazioni si rimanda ai rispettivi siti:

comma *MusStG* il quale stabilisce che le tre Fondazioni perseguono scopi di pubblica utilità ai sensi della sezione “scopi soggetti a sgravi fiscali” dell’ordinamento tributario.

Infine è opportuno sottolineare che, come già osservato per Amburgo, le Fondazioni possono essere soppresse tramite legge del *Land* e in questo caso i loro beni spettano al *Land* Berlin (rimane il vincolo di destinazione a scopi di pubblica utilità, art. 14).

9.3 Segue. Le fondazioni del diritto pubblico direttamente sottoposte al *Bund*

Le fondazioni museali berlinesi direttamente sottoposte al *Bund*, ovvero la *Stiftung Deutsches Historisches Museum* e la *Stiftung Jüdisches Museum Berlin*, sono di più recente istituzione. La prima, “Fondazione Museo Storico Tedesco”, è stata creata con legge federale nel dicembre 2008 (*Gesetz zur Errichtung einer Stiftung “Deutsches Historisches Museum” – DHMG*, 21 dicembre 2008)⁸⁸. Essa è definita all’art. 1, 1° comma *DHMG* come una Fondazione di diritto pubblico, dotata di capacità giuridica propria (*rechtsfähig*) e direttamente sottoposta al *Bund* (*bundesunmittelbar*), con sede a Berlino⁸⁹. A differenza di quanto osservato per le fondazioni direttamente sottoposte al *Land* Berlin, in questo caso l’istituzione della Fondazione è direttamente connessa alla cessione alla stessa di un patrimonio, che consiste nel patrimonio della precedente società a responsabilità limitata *Deutsches Historisches Museum GmbH* (art. 3, 1° comma). La Fondazione diventa dunque proprietaria del museo, oltre che responsabile della sua gestione. Scopo della Fondazione è rappresentare l’intera storia tedesca nel contesto europeo tramite l’istituzione, la conservazione e il continuo aggiornamento di una esposizione permanente, l’acquisto, l’inventario e il restauro dei beni appartenenti alle proprie collezioni, l’organizzazione di mostre temporanee, seminari, iniziative a carattere pedagogico, proiezioni di film e analoghe manifestazioni o rassegne; l’allestimento di una biblioteca e di una mediateca; l’attuazione di ricerche e pubblicazioni; la collaborazione con altri musei tedeschi e internazionali o altre istituzioni (art. 2).

Il *DHMG* prevede precise disposizioni riguardo all’organizzazione della Fondazione e dei suoi organi direttivi che sono in tutto tre: il *Kuratorium* (una sorta di consiglio direttivo e di sorveglianza), il Presidente e il Comitato scientifico. Il *Kuratorium* (art. 6), che corrisponde allo *Stiftungsrat* delle altre fondazioni osservate, è formato da 15 membri, ciascuno con un incarico onorario⁹⁰ della durata di cinque anni. Cinque membri vengono delegati direttamente dal *Bundestag* e sono parlamentari, 5 sono invece inviati dal Governo Federale

<http://www.berlinischegalerie.de/index.php?id=3>;

http://www.broehan-museum.de/07_freunde.html;

<http://www.stadtmuseum.de/html/foerderevereine/fi.htm>.

⁸⁸ Il testo integrale della legge è disponibile alla seguente pagina web: <http://bundesrecht.juris.de/dhmg/>.

⁸⁹ Secondo quanto previsto dagli artt. 15-21 *DHMG*, la Fondazione *Deutsches Historisches Museum* è anche titolare della Fondazione “*Flucht, Vertreibung, Versöhnung*” (“Fuga, espulsione e riconciliazione”), una fondazione del diritto pubblico priva di capacità giuridica, che ha lo scopo di mantenere vivo il ricordo dei processi di espulsione, esilio e fuga verificatisi nel ventesimo secolo nel contesto del nazionalsocialismo o come sua conseguenza. Per il patrimonio e le forme di finanziamento valgono le stesse disposizioni previste per la *Stiftung DHM* (art. 17 *DHMG*). La Fondazione “*Flucht, Vertreibung, Versöhnung*” è poi dotata di un comitato scientifico proprio e di un consiglio direttivo (*Stiftungsrat*) che è formato da 2 membri del *Bundestag*, tre membri del Governo Federale (uno del Ministero degli Esteri, uno del Ministero degli Interni e uno dell’Ufficio dell’Incaricato Federale per la Cultura e i Media), tre membri del *Bund der Vertriebenen* (Associazione degli espulsi), un membro della Chiesa Cattolica, uno della Chiesa Evangelica e uno del Comitato centrale degli ebrei in Germania (art. 19 *DHMG*).

⁹⁰ È previsto solo un rimborso delle spese di viaggio cui si applicano le stesse disposizioni che valgono per l’amministrazione federale (*bundeseigene Verwaltung*).

(su proposta dell'Incaricato del Governo Federale per la Cultura e Media, *Beauftragter der Bundesregierung für Kultur und Medien*, e del Ministero degli esteri), 5 infine vengono inviati dai *Länder* (tra questi un membro deve appartenere necessariamente al *Land* Berlin). Il *Kuratorium*, che può prendere decisioni solo se è presente più della metà dei suoi membri o dei rispettivi sostituti⁹¹, è presieduto da uno dei cinque delegati del Governo Federale, che viene nominato dal *Kuratorium* stesso, mentre la vicepresidenza spetta al rappresentante del *Land* Berlin (art. 6, 4° comma). A differenza di quanto avviene per le altre Fondazioni di diritto pubblico finora osservate, dunque, il Consiglio della Fondazione è composto unicamente da membri della pubblica autorità, che ha quindi ampie possibilità di influire sull'operato della Fondazione. Inoltre, è il *Kuratorium* stesso a stabilire lo Statuto della Fondazione. Esso ha inoltre il compito di controllare l'attività della Presidenza della Fondazione e di prendere decisioni su tutte le questioni di particolare rilievo, in particolare per quanto riguarda i tratti generali del programma culturale, le modifiche dello Statuto, la scelta del Presidente (il quale viene poi nominato dal Presidente Federale) la pianificazione economica e importanti questioni relative al personale (art. 6, 5° comma). Sempre secondo quanto stabilito all'art. 6, 5° comma *DHMG*, i diritti e i doveri dei membri del *Kuratorium* corrispondono a quelli dei membri di un "consiglio di sorveglianza" (*Aufsichtsrat*) di una società per azioni.

Il Presidente ha il compito di gestire gli affari della Fondazione, eseguire le decisioni prese dal *Kuratorium* e prendere decisioni in tutti gli ambiti che non ricadono tra le competenze di quest'ultimo (art. 7, 3° comma). Al Presidente spetta inoltre la rappresentanza (legale e non) della Fondazione. È interessante notare che, nel definire i rapporti tra il Presidente e il *Kuratorium*, il *DHMG* si richiama espressamente alla Legge sulle società per azioni (*Aktiengesetz, AkG*) ed in particolare all'art. 90 *AkG* secondo cui la Presidenza deve riferire del proprio operato, in forma a scritta, al consiglio di sorveglianza (in questo caso al *Kuratorium*, cfr. art. 7, 2° comma *DHMG*). Il comitato scientifico (*wissenschaftlicher Beirat*) può avere da un minimo di 12 ad un massimo di 25 membri, nominati dal *Kuratorium* per cinque anni (con possibilità di rinnovo della nomina), ed ha il compito di fornire consulenza scientifico-specialistica al *Kuratorium* e al Presidente (art. 8).

Il *DHMG* stabilisce inoltre all'art. 10, 1° comma che la "sorveglianza giuridica" (*Rechtsaufsicht*) della Fondazione spetta al *Beauftragte(n) der Bundesregierung für Kultur und Medien*, ovvero all'Incaricato del Governo Federale per la Cultura e i Media. La Fondazione, secondo quanto stabilito nella terza parte del Codice Commerciale (*Handelsgesetzbuch*) per le grandi società, è tenuta a redigere un bilancio annuale e una relazione sulla gestione (art. 10, 2° comma *DHMG*). Essa deve inoltre redigere un piano economico. La gestione economica e finanziaria è disciplinata dalle stesse disposizioni che valgono per l'amministrazione federale (*Bundeseigene Verwaltung*) e, fermo restando l'esame da parte della Corte dei Conti previsto dall'art. 111 del regolamento federale sul bilancio (*BHO*), è sottoposta al controllo di un organo stabilito dallo Statuto (art. 10, 4° comma *DHMG*). Agli impiegati della Fondazione si applicano le stesse disposizioni valide per gli impiegati del *Bund* (art. 12, 1° comma). Si tratta dunque a tutti gli effetti di un rapporto di pubblico impiego.

⁹¹ Vi sono poi disposizioni particolari circa la votazione dei cambi di statuto, per cui è necessaria una maggioranza di due terzi dei voti espressi, cfr. art. 6, 7° comma *DHMG*. Alle sedute del *Kuratorium* prendono parte, con voto consultivo, anche il Presidente della Fondazione, che è tenuto a riferire del proprio operato al *Kuratorium* stesso, e il responsabile del comitato scientifico (art. 6, 8° comma).

Per garantire che la Fondazione adempia agli scopi di cui all'art. 2 *DHMG*, essa riceve inoltre, ai sensi dell'art. 3, 2° comma, un finanziamento annuale dal *Bund*, secondo quanto stabilito di volta in volta dalla legge sul bilancio federale e in conformità agli artt. 23 e 24 del regolamento federale sul bilancio (*BHO*). La Fondazione ha il diritto di accettare donazioni da parte di Terzi solo se le donazioni non sono vincolate a condizioni che possano danneggiare l'attività della Fondazione stessa nell'adempimento dei propri scopi, ovvero se le condizioni sono sproporzionate rispetto alla donazione (art. 3, 3° comma *DHMG*). Infine il patrimonio della Fondazione deve essere utilizzato solo per il raggiungimento degli scopi di cui all'art. 2. Al finanziamento pubblico si affianca anche in questo caso il finanziamento privato: nel 2004 è stato creato il *Museumsverein des Deutschen Historischen Museums e.V.* (Associazione per il Museo Storico Tedesco), dotato di un vero e proprio statuto⁹², che ha lo scopo di promuovere sia materialmente (dal punto di vista finanziario) che concettualmente le attività del Museo Storico Tedesco. Dal momento che anche questa associazione persegue solo scopi di pubblica utilità, si applicano gli sgravi fiscali previsti dall'ordinamento tributario (cfr. art. 2, 3° comma dello Statuto del *Museumsverein*). A differenza di quanto previsto per le fondazioni di Amburgo e per quelle berlinesi direttamente sottoposte al *Land* non è prevista la soppressione della Fondazione.

Quanto alla Fondazione "Museo ebraico di Berlino" (*Stiftung Jüdisches Museum Berlin*), essa è stata istituita nel 2001 tramite la legge federale *Gesetz zur Errichtung einer "Stiftung Jüdisches Museum Berlin"* (*JMBStiftG*, Legge per l'istituzione di una "Fondazione Museo Ebraico di Berlino") del 16 agosto 2001 (ultimo emendamento 5 febbraio 2009). Si tratta anche in questo caso di una Fondazione di diritto pubblico direttamente sottoposta al *Bund* con capacità giuridica propria (art. 1 *JMBStiftG*). Il suo scopo è quello di condurre ricerche sulla vita degli ebrei a Berlino e in Germania, sugli influssi che ne sono derivati nel contesto europeo ed extra-europeo e sui rapporti tra la cultura ebraica e quella non ebraica, e di esporre i risultati di tale ricerche tramite: l'istituzione e la gestione del "Museo Ebraico di Berlino"; la conservazione e l'ampliamento dell'attuale collezione tramite l'acquisto di ulteriori documenti e reperti sulla storia e la cultura ebraiche (opere d'arte, libri, oggetti quotidiani o di culto etc.); l'allestimento di mostre temporanee, conferenze, seminari, proiezioni di film e altre iniziative a carattere internazionale; l'istituzione di un centro di informazione, di una biblioteca, di un archivio e di un istituto di formazione e ricerca internazionale; la redazione di pubblicazioni tematiche e la collaborazione con altri istituti nazionali e internazionali (art. 2, 2° comma). In questo caso dunque, alla Fondazione (d'ora in avanti indicata con Fondazione JMB) non vengono conferite né la proprietà né la gestione di un museo già esistente bensì il compito di istituire un nuovo museo.

Il patrimonio della Fondazione JMB deriva dal trasferimento del patrimonio della preesistente "Fondazione Museo Ebraico di Berlino" che era direttamente sottoposta al *Land* Berlin (art. 3, 1° comma). La Fondazione riceve inoltre ogni anno un finanziamento da parte del *Bund* secondo quanto stabilito di volta in volta dalla legge federale sul bilancio. Essa può accettare donazioni da parte di Terzi solo se ciò non implica il rispetto di condizioni che possano compromettere l'adempimento dei suoi scopi. I donatori privati possono esigere che le proprie donazioni siano utilizzate per la creazione di altre fondazioni o fondi speciali (*Sonderfonds*) che devono comunque essere vincolati a scopi conformi agli obiettivi della Fondazione JMB (ai donatori spetta decidere il nome di tali fondazioni o *Sonderfonds*) e la cui istituzione richiede l'approvazione dello *Stiftungsrat* della Fondazione (art. 3, 4° comma

⁹² Lo Statuto del *Museumsverein* è disponibile sul seguente sito: <http://www.dhm.de/orga/satzung.pdf>.

JMBStiftG). L'art. 3, 5° comma vincola inoltre la Fondazione ad impiegare i mezzi finanziari a disposizione solo nell'ambito degli scopi stabiliti dall'art. 2, che vengono definiti scopi di pubblica utilità ai sensi dell'ordinamento tributario (cfr. artt. 51 ss. *Abgabenordnung*). Anche in questo caso è stata fondata una associazione dal nome *Gesellschaft der Freunde und Förderer der Stiftung Jüdisches Museum Berlin e.V.* volta a promuovere dal punto di vista finanziario la fondazione stessa tramite il finanziamento privato.

Gli organi della Fondazione sono tre: il Direttore, il Consiglio della Fondazione (*Stiftungsrat*), e il comitato scientifico (*Beirat*). Lo *Stiftungsrat* è composto da sette membri che hanno un mandato di 5 anni e vengono nominati dal Presidente Federale: due di questi rappresentano il *Bund* e vengono scelti dal Governo Federale; un membro viene scelto dal Presidente Federale; un membro è un rappresentante del *Land* Berlin scelto dal Senato berlinese; uno viene scelto dal Comitato centrale degli ebrei in Germania; due membri sono personalità dell'ambito scientifico scelte dal Governo Federale, previa consultazione del Direttore, sulla base delle loro competenze e dei loro meriti e se esse risultano "particolarmente idonee" a promuovere l'attività della Fondazione (art. 6, 1° comma *JMBStiftG*⁹³). A differenza di quanto avviene per la Fondazione Museo Storico di Berlino, il Consiglio non è dunque completamente controllato dalla pubblica autorità, tuttavia al Governo Federale spetta sicuramente un ruolo di preminenza. Lo *Stiftungsrat* è infatti presieduto da uno dei membri del Governo Federale, eletto dal Consiglio stesso. Inoltre la scelta del Direttore, che spetta allo *Stiftungsrat*, può avvenire solo con i voti favorevoli dei rappresentanti del Governo Federale (art. 8, 1° comma). Lo *Stiftungsrat* ha anche il potere di decidere tutte le questioni che hanno una particolare e fondamentale rilevanza per la Fondazione e il suo sviluppo, tra cui: le linee guida dell'organizzazione del programma e delle mostre, lo statuto, il bilancio, importanti decisioni riguardanti il personale.

Compito del Direttore è gestire gli affari ordinari della Fondazione e prendere decisioni in tutte le questioni che non sono di competenza dello *Stiftungsrat*. Del comitato scientifico, che ha il compito di fornire consulenza specialistica allo *Stiftungsrat* e al Direttore, fanno parte minimo 5 e massimo 15 membri, nominati per 5 anni dallo *Stiftungsrat* su proposta del Direttore. Tutti i suoi membri, così come anche i membri del consiglio direttivo, svolgono la loro funzione a titolo onorario. Per quanto riguarda invece gli impiegati della Fondazione, ad essi si applicano le stesse disposizioni e tariffe valide per gli impiegati del *Bund* (art. 12, 1° comma); siamo quindi anche in questo caso nell'ambito di un rapporto di impiego pubblico.

La Fondazione è sottoposta alla sorveglianza dell'Ufficio federale competente in ambito di cultura (art. 11, 1° comma) ed è vincolata, per quanto riguarda il bilancio e la gestione finanziaria, alle stesse disposizioni valide per l'amministrazione federale. La gestione finanziaria ed economica è sottoposta all'esame della Corte dei Conti.

10. Altre forme di gestione in Germania: Fondazioni private, *Eigenbetriebe* ("imprese municipalizzate"), *Landesbetriebe* ("imprese del Land"), partenariati pubblico-privati

Occorre ricordare che in Germania, accanto alla fondazione di diritto pubblico, si trovano anche numerose altre forme. In primo luogo quella della fondazione di diritto privato, che può presentare un'autonomia ancora maggiore rispetto a quella del diritto pubblico

⁹³ I membri dello *Stiftungsrat* possono arrivare a 12 (in questo caso la scelta degli ulteriori componenti spetta al Governo Federale). La legge disciplina inoltre nei dettagli all'art. 7 le modalità di procedere dello *Stiftungsrat* (votazioni, maggioranze necessarie, procedure in caso di parità di voti, etc.).

riducendo la possibilità della pubblica autorità di influire sull'operato della Fondazione⁹⁴. In Sachsen, lo Schlesisches Museum zu Görlitz è stato trasformato nel 1996 in una Fondazione di diritto privato e, proprio per impedire una completa "emancipazione" della Fondazione dal controllo pubblico, si è stabilito che nel consiglio di sorveglianza siano rappresentati il Land Sachsen, la città di Görlitz, la Slesia e lo stesso Bund, ovvero tutti i principali finanziatori pubblici⁹⁵. Se a livello federale e di Land, quello della fondazione di diritto pubblico o privato rappresenta sicuramente una delle nuove forme giuridiche di titolarità e gestione dei musei maggiormente diffuse, a livello comunale si stanno sperimentando anche soluzioni diverse e più consone alla realtà cittadina. A Colonia, ad esempio, si sta attualmente prendendo in considerazione l'ipotesi di applicare all'ambito museale il modello della "fondazione fiduciaria" (*treuhänderische Stiftung*): secondo tale modello, la città rimarrebbe proprietaria del museo, ma delegherebbe il compito della gestione di un museo ad una fondazione appositamente istituita⁹⁶.

Soluzioni alternative sono rappresentate anche dalla società a responsabilità limitata (*GmbH*)⁹⁷, già ampiamente diffusa nell'ambito dei teatri⁹⁸, e da quella che in Italia si definirebbe "azienda municipalizzata" (*Eigenbetrieb*). Per *Eigenbetrieb* si intende una impresa comunale che non ha personalità giuridica propria, ma ha autonomia organizzativa, gestione separata e bilancio proprio (i cui risultati sono poi riportati nel bilancio comunale). Un esempio per l'ambito museale si ha nella città di Dortmund dove tutti i musei e le altre istituzioni culturali sono confluite, già a partire dal 1995, nello *Eigenbetrieb* denominato "Kulturbetriebe Dortmund" con lo scopo di "aumentare la razionalità economica della gestione, potenziare la libertà di azione, minimizzare i costi di personale e gestione e quindi anche i costi per gli utenti"⁹⁹.

Alcuni Länder stanno sperimentando anche il modello della "azienda del Land" (*Landesbetrieb*)¹⁰⁰. Nel Baden-Württemberg, ad esempio i musei del Land si trovano in una vera e propria fase di rottura (*Umbruchphase*) in quanto è in atto un processo di trasformazione dei musei statali in "imprese del Land" volto a concedere maggior autonomia, flessibilità e maggior responsabilità ai singoli musei, ma soprattutto a dar loro la possibilità di usufruire degli strumenti imprenditoriali tipici del settore privato¹⁰¹. I *Landesbetriebe* sono infatti "imprese" del Land prive di personalità giuridica propria e quindi facenti direttamente parte dell'amministrazione del Land. Tuttavia sono dotate di autonomia organizzativa e, se la pianificazione economica lo prevede, possono adeguarsi all'economia di mercato.

Una nuova forma attualmente in corso di sperimentazione per la gestione dei musei (ma anche per la costruzione di nuovi musei o i lavori di manutenzione e restauro) su cui è

⁹⁴ F. OSSENBÜHL, *op. cit.*, 847 ss.; B. WILLERT, *op. cit.*, 185 ss.

⁹⁵ Per il sito ufficiale si rimanda alla seguente pagina web: <http://www.schlesisches-museum.de/Stiftung.1219.0.html>.

⁹⁶ Aa.Vv., *Zukunft der Museen*, cit., 26.

⁹⁷ B. WILLERT, *op. cit.*, 172 ss.

⁹⁸ Ad Amburgo, ad esempio, alcuni tra i più importanti teatri cittadini tra cui la Hamburgische Staatsoper, il Deutsches Schauspielhaus e il Thalia Theater sono stati trasformati negli anni Novanta in GmbH. Cfr. B. WILLERT, *op. cit.*, 202. Sul ricorso alla GmbH nell'ambito della cultura e in genere per scopi di pubblica utilità si veda: J. THIEL, *Die gemeinnützige GmbH*, in *GmbHRR*, 1997, 1, 10 ss.

⁹⁹ Cfr. il relativo rapporto della *Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement* (KGSt) del 1999: KGSt, *Die Kulturbetriebe Dortmund*, Köln, 1999, 11. Per il sito di questo *Eigenbetrieb* si veda: <http://kulturbetriebe.dortmund.de>.

¹⁰⁰ Sul ricorso al *Landesbetrieb* nell'ambito museale si veda ad es. B. WILLERT, *op. cit.*, 159 ss.

¹⁰¹ Si vedano le informazioni fornite sul sito ufficiale del Ministero per la Scienza, la Ricerca e l'Arte del Baden-Württemberg: http://mwk.baden-wuerttemberg.de/themen/kunst_und_kultur/museen/staatliche_museen/.

importante soffermarsi brevemente è infine quella del partenariato pubblico-privato (PPP). Non sussiste in Germania una definizione legale di “partenariato pubblico privato”. Si tratta piuttosto di un concetto usato nella pratica per indicare diverse forme di collaborazione tra la pubblica autorità e il settore delle imprese private¹⁰². Secondo la definizione attualmente usata nei documenti ufficiali, il partenariato pubblico privato è una “collaborazione a lungo termine e regolata da contratto tra la pubblica autorità e l’economia privata con lo scopo di garantire l’adempimento degli incarichi pubblici in modo più economico ed efficace e per tutta la durata di un progetto”¹⁰³. Le risorse necessarie all’adempimento degli incarichi in questione (es. *know-how*, capitale, personale etc.) vengono predisposte dai partner secondo un comune modello di organizzazione; i rischi connessi alla realizzazione del progetto sono ripartiti in modo adeguato alle rispettive competenze dei partner. L’idea di base è quella di una cooperazione in cui il partner pubblico rimane responsabile del servizio offerto (in questo caso del museo) ma si avvale dei finanziamenti, del *know-how* e della maggior flessibilità del settore privato, nell’ambito di una cooperazione a lungo termine che include non solo le fasi di progettazione e costruzione ma anche quelle di manutenzione e gestione. Come accennato più sopra, il termine “partenariato pubblico privato” viene usato per una grande molteplicità di forme di cooperazione tra la pubblica amministrazione e le imprese private. La letteratura non offre una classificazione unitaria dei diversi modelli, ma presenta un’estrema varietà di definizioni e categorie¹⁰⁴, tanto che si è parlato di una “terminologia variopinta”¹⁰⁵ in cui si riflettono l’eterogeneità delle forme di partenariato e la difficoltà di una classificazione sistematica. Questa situazione si riflette necessariamente anche nell’ambito della gestione delle istituzioni culturali (tra cui i musei), che rappresenta uno degli ambiti maggiormente interessati dalla sperimentazione di forme di PPP¹⁰⁶.

A Düsseldorf ad esempio, nel caso del Kunstpalast, il partenariato pubblico privato è stato realizzato sotto forma di fondazione di diritto privato¹⁰⁷: si tratta della Fondazione Museum Kunstpalast Düsseldorf istituita nel 1998 dalla città di Düsseldorf e dell’impresa E-on AG. La scelta di istituire un PPP veniva non solo dalla necessità di ottenere finanziamenti privati per il restauro e la costruzione di nuovi edifici del complesso museale del Kunstpalast ma anche dall’esigenza di trovare un partner privato che si impegnasse in una cooperazione a lungo termine per la manutenzione e la gestione del complesso. E-on AG ha acquistato dalla città la parte posteriore del Kunstpalast per situarvi la propria sede, ha contribuito al patrimonio di partenza della Fondazione e si è impegnata a sostenere i lavori di restauro e

¹⁰² Cfr. anche J. KESTLER, *Öffentlich Private Partnerschaften. Der aktuelle Begriff*, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, 2005, 73, 1, disponibile sul sito: http://www.bundestag.de/wissen/analysen/2005/2005_10_06c.pdf.

¹⁰³ BMVBW (2003), *Gutachten “PPP im öffentlichen Hochbau”*, http://www.ppp.niedersachsen.de/master/C13551192_N13360026_L20_D0_I13274394.html, vol. I, 2.

¹⁰⁴ Tra i numerosi contributi a riguardo si vedano ad esempio: P.J. TETTINGER, *Public Private Partnership, Möglichkeiten und Grenzen – ein Sachstandsbericht*, in *NWVBl.*, 2005, 1 ss.; J. ZIEKOW, *Verankerung verwaltungsrechtlicher Kooperationsverhältnisse (Private Public Partnerships) im Verwaltungsverfahrensgesetz*, Wissenschaftliches Gutachten für das BMI, Berlin, 2001, ss.; A. REUTER-I. POLLEY, *ÖPP und das “Neue Kommunale Finanzmanagement” (NKF)*, in *NVwZ*, 2007, 1345 ss.

¹⁰⁵ A. REUTER, *PPP-Refinanzierung unter Haushalts-, Gebühren-, Preis- und Beihilferecht: Zielkonflikte und Lösungsansätze*, in *NVwZ*, 2005, 1246 ss.

¹⁰⁶ Sul ricorso al partenariato pubblico privato nell’ambito culturale e museale si vedano: C. MECKING, *Chancen und Risiken einer Public Private Partnership und ihrer Umsetzung in Stiftungsform*, cit., 883 ss.; N. SIEVERS (a cura di), *Neue Wege der Kulturpartnerschaft*, Kulturpolitische Gesellschaft, Bonn, 1998; E. BELLEZZA-M. KILIAN-K. VOGEL, *op. cit.*

¹⁰⁷ Questa variante di PPP è molto diffusa nell’ambito museale tedesco. Si veda sul punto: M. KILIAN, *Stiftungserrichtung durch die Öffentliche Hand*, cit.

nuova costruzione del complesso museale del Kunstpalast, nonché le sue future attività, tramite versamenti annui superiori al milione di euro¹⁰⁸. La restante area del complesso museale è stata ceduta dalla città alla Fondazione Museum Kunstpalast Düsseldorf insieme ad un capitale di partenza formato sia da finanziamenti comunali che da sovvenzioni elargite dal *Land* Nordrhein-Westfalen: la città di Düsseldorf si è inoltre impegnata a finanziare la Fondazione con regolari versamenti annui (stabiliti inizialmente a 10 milioni di marchi per anno) e resta il principale finanziatore del Kunstpalast. La gestione della Fondazione è affidata al consiglio direttivo che è formato dal Direttore generale, responsabile del programma culturale, e dal Direttore commerciale. Ad esso si affianca, con funzione di sorveglianza, il *Kuratorium*, che rappresenta un caso esemplare di collaborazione tra autorità pubblica, economia privata e società: del *Kuratorium* fanno parte infatti 7 rappresentanti dell'autorità cittadina, 4 rappresentanti di E-on AG e 3 membri "indipendenti" provenienti dal settore museale o culturale in genere ma anche dal settore dell'economia. Nessuno di questi tre gruppi può raggiungere da solo la maggioranza e controllare le decisioni del *Kuratorium*. Questa forma di PPP a Düsseldorf sembra aver dato effetti ottimi risultati, mostrando anche un forte potenziale di attrazione per altri investitori privati (alla E-on AG si sono infatti presto aggiunte altre due imprese, la Metro Group e la Evonik Industries AG)¹⁰⁹.

Anche nel caso del Deutsches Hygiene-Museum di Dresda, si è optato per un partenariato pubblico privato sotto forma di fondazione di diritto privato: la Fondazione è stata istituita dalla città di Dresda e dal *Land* Sachsen, quali partner pubblici, e dalla Deutsche Krankenversicherung AG come partner privato, e riceve finanziamenti annui da ciascuno dei tre fondatori. I partner pubblici rappresentano ancora i principali finanziatori e hanno la maggioranza nello *Stiftungsrat*, mentre la presidenza è composta da un Direttore generale e un Direttore commerciale che non appartengono a nessuno dei tre finanziatori. Nel caso del Deutsches Hygiene Museum, tuttavia, la trasformazione in Fondazione non ha dato i risultati sperati: secondo quanto riportato dal Direttore generale della Fondazione stessa¹¹⁰, essa risulta ancora eccessivamente dipendente dai finanziamenti pubblici ed ha una troppa esigua disponibilità di capitale (dovuta in parte anche al fatto che, a causa della situazione economica generale del *Land* Sachsen, che rappresenta una delle aree maggiormente depresse della Germania, il numero di donatori privati o potenziali nuovi partner è molto esiguo). Si pone dunque l'esigenza di un'attività di *fundraising* professionale che possa mettere la Fondazione in condizione di emanciparsi maggiormente dalle sovvenzioni pubbliche e quindi anche dal controllo dell'amministrazione pubblica, che è invece ancora estremamente forte.

¹⁰⁸ Sul caso di Düsseldorf si veda estesamente H.H. GROßE-BROCKHOFF, *Erfolge in Düsseldorf mit PPPs im kulturellen Bereich*, in GESELLSCHAFT FÜR ÖFFENTLICHE WIRTSCHAFT (a cura di), *Beiträge zur öffentlichen Wirtschaft*, Berlin, 2004, 21 (*Public Private Partnership: Formen - Risiken - Chancen*), 174 ss. Cfr. anche le informazioni contenute sul sito ufficiale della Fondazione alla seguente pagina web: <http://www.museum-kunstpalast.de/UNI124686899718613/doc93A.html>.

¹⁰⁹ Sul PPP Stiftung Museum Kunstpalast Düsseldorf si vedano H.H. GROßE-BROCKHOFF, *Die Neugestaltung der Kultureinrichtungen in der Landeshauptstadt Düsseldorf – Stiftungsformen und Public Private Partnerships*, in BERTELSMANN STIFTUNG, *Expertenkommission zur Reform des Stiftungs- und Gemeinnützigkeitsrechts*, Bertelsmann, Berlin, 2001, 5 ss., disponibile sul sito: http://web1.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-6C80B70A-8324D2AD/bst_engl/Protokoll8Colloquium29112001.pdf; C. MECKING, *Chancen und Risiken einer Public Private Partnership und ihrer Umsetzung in Stiftungsform*, cit., 891.

¹¹⁰ K. VOGEL, *Das Deutsche Hygienemuseum Dresden – Erfahrungen und Probleme mit der Rechtsform der Stiftung*, in BERTELSMANN STIFTUNG, *Expertenkommission zur Reform des Stiftungs- und Gemeinnützigkeitsrechts*, cit., 8 ss.

Altri esempi di partenariato pubblico privato nel settore museale si hanno ancora nel Sachsen, con la Galerie für zeitgenössische Kunst di Lipsia¹¹¹, e nel Baden-Württemberg con il Museum Baden, mentre in Baviera un rilevante caso di PPP è rappresentato dalla Pinakothek der Moderne di Monaco, una delle più importanti gallerie di arte contemporanea in Germania che presenta una storia piuttosto interessante¹¹². Agli inizi degli anni Novanta il Land Bayern aveva respinto il progetto di costruzione di questo museo per mancanza di fondi. Fu così che imprese, mecenati, personalità del mondo politico e museale decisero di istituire la Fondazione Pinakothek der Moderne, una Fondazione di diritto privato che propose al Land Bayern un partenariato pubblico privato impegnandosi a raccogliere un finanziamento di 20 milioni di marchi. È tramite questo PPP che si arrivò effettivamente, tra il 1996 e il 1998, alla costruzione del museo di cui la Fondazione continua a rappresentare il principale finanziatore (accanto ad altre quattro “associazioni di promozione” o Fördervereine).

11. La centralità dello Stato e delle autonomie locali nella esperienza di gestione dei musei in Spagna

In Spagna la gestione dei musei spetta in linea generale alle istituzioni titolari, quindi, per quanto riguarda i musei a titolarità pubblica, essa spetta al *Ministerio de Cultura*, alle *Comunidades Autonomas*, alle *Entidades Locales*¹¹³. Il *Ministerio de Cultura* svolge le sue competenze in materia di gestione dei musei attraverso tre organi: a) la *Subdirección General de Museos Estatales*: un’unità amministrativa, dipendente dalla Direzione Generale delle Belle Arti e dei Beni Culturali, che ha il compito di promuovere e coordinare l’intera gestione dei musei di cui lo stato è titolare; b) la *Junta Superior de Museos* che è il massimo organo consultivo del Governo in materia di musei; c) il *Sistema Español de Museos*: è uno strumento di cooperazione e coordinamento fra musei, composto dai musei che afferiscono al Ministero della Cultura, dai musei che afferiscono ad altri ministeri, dai musei convenzionati con il Ministero della Cultura, dall’*Instituto del Patrimonio Histórico Español* e dalla *Subdirección General de Museos Estatales*. La *Subdirección* svolge la sua attività sulla base di precise linee guida; in particolare l’attività dell’amministrazione si muove in base alle priorità individuate dal “piano strategico per la rete dei musei statali”, elaborato dalla stessa *Subdirección*. Come si può evincere dallo stesso titolo del documento, la strategia di base è quella di creare una “rete” di musei e non singole entità museali svincolate le une dalle altre. Se si scorre il piano strategico per il 2004-2008 si evincono immediatamente le priorità d’azione: a) impulso e consolidamento della Rete dei Musei Statali: si tratta di azioni dirette al rafforzamento della “Rete”, il cui fine primario è l’entrata in vigore del Nuovo regolamento dei Musei a titolarità statale cui si aggiunge l’obiettivo di un rinnovamento amministrativo e organico volto a dotare i musei statali delle risorse umane necessarie per il buon funzionamento e l’attuazione di detto regolamento; b) attuazione delle 5 funzioni che definiscono i musei come istituzioni

¹¹¹ L. HÜNNEKENS, *Kultur und Wirtschaft oder: Gegensätze ziehen sic an. Ein Plädoyer für Public Private Partnership*, in *Museumskunde*, 1996, 61, 127 ss.

¹¹² Per il sito ufficiale si rimanda alla seguente pagina web: <http://www.pinakothek.de/pinakothek-der-moderne/>.

¹¹³ La cornice normativa del sistema museale spagnolo è costituita dalla *Ley 16/1985*, del 25 giugno 1985, del *Patrimonio Histórico Español*; dal *Real Decreto 111/1986*, del 10 gennaio 1986, *de desarrollo parcial de la Ley 16/1985*; e dal *Real Decreto 620/1987*, del 10 aprile 1987, *Reglamento de Museos de titularidad estatal y del Sistema Español de Museos* (e successive modificazioni). All’interno di questa struttura si inseriscono tutte le successive leggi e gli atti normativi (anche speciali) relativi ai musei.

aperte al pubblico: acquisizione, conservazione, esibizione, ricerca e comunicazione (si intende in particolare conferire con assoluta priorità le risorse economiche e umane necessarie per lo svolgimento di queste 5 funzioni); c) promozione dei musei: si prevedono linee d'azione prioritarie al fine di promuovere l' "avvicinamento" fra musei e società mediante percorsi didattici e un'offerta di attività culturali e di svago (dai ristoranti nei musei, ai *bookshops*) che permettano di generare nuovi canali di comunicazione con il pubblico; d) miglioramento delle infrastrutture: azioni che riguardano gli spazi fisici dei musei, in quanto a installazioni, equipaggiamento e possibilità di ottimizzazione dell'uso degli spazi museali; d) cooperazione con le altre amministrazioni competenti in materia di musei in ambito nazionale ed internazionale¹¹⁴.

12. Il ruolo delle fondazioni private in Spagna: il Guggenheim Museum di Bilbao e la Fundació Miró a Barcellona

Non bisogna dimenticare che in Spagna sono presenti almeno due delle più importanti fondazioni museali del mondo: il Guggenheim Museum a Bilbao e la Fundació Miró a Barcellona. In entrambi i casi si tratta di fondazioni "classiche", ovvero di persone giuridiche di diritto privato che operano in conformità con i principi del diritto civile. Nel caso del Guggenheim Museum di Bilbao (nato nel 1991), i soggetti fondatori sono due soggetti pubblici ed un soggetto privato, ovvero la Giunta della comunità del Paese Basco, la Diputación Foral de Bizkaia (ente locale assimilabile alla nostra Provincia) e la Solomon R. Guggenheim Foundation (soggetto privato). Si tratta dunque di una Fondazione di diritto privato fortemente partecipata da soggetti pubblici. Infatti il *Patronado* (organo collegiale gerente) del Museo è presieduto da un rappresentante del Governo della Comunità Basca, mentre la presidenza del Comitato esecutivo spetta al Diputado General de Bizkaia (assimilabile al presidente della Provincia).

La *Fundació Miró* di Barcellona è una fondazione più strettamente privata. L'intera gestione è affidata ad un *Patronat* formato da 25 membri. Questi 25 membri inizialmente (1975) erano essenzialmente i familiari e gli amici di Joan Miró; con il tempo sono entrati a far parte del *Patronat* i rappresentanti della Giunta della Comunità catalana, del Ministero della Cultura e del Comune della Città di Barcellona. I membri di provenienza pubblica siedono all'interno del *Patronat* con le stesse identiche prerogative degli altri membri privati, ivi inclusi i rappresentanti di banche private e del mondo imprenditoriale. Inoltre la *Fundació* ha predisposto un ampio programma di patrocini e sponsorizzazioni che consentono ai privati di trovare la forma di mecenatismo "a loro misura". Oltre alla classica figura del donatore, il privato (persona fisica o giuridica) può essere "patrocinatore istituzionale", quando esso finanzia in modo generico e continuativo la Fondazione; oppure "patrocinatore collaboratore", quando il soggetto privato finanzia in modo specifico un singolo evento o una singola attività. Da questo punto di vista la Fondazione annovera fra i suoi patrocinatori sia soggetti pubblici (quali la giunta della comunità catalana ed il Ministero della Cultura), sia soggetti assolutamente privati (dai succhi di frutta Pago, all'American Airlines)¹¹⁵.

¹¹⁴ Sul punto si veda, estesamente, M. MENÈNDEZ FERNÀNDEZ-J.M. QUESADA LÒPEZ, *El Patrimonio Cultural y su gestión*, op. cit.

¹¹⁵ Particolare importanza è riservata in Spagna al contributo privato alla gestione dei musei. Il mecenatismo (mecenatismo) ed il *patrocinio* sono due aspetti su cui la gestione statale dei musei spagnoli appare puntare molto. È il Ministero della cultura stesso ad offrire a imprese e privati un ampio ventaglio di possibilità di partecipazione al finanziamento e a tutte le attività connesse con la gestione dei musei. In linea generale l'incentivo alla

13. L'affermarsi di tendenze comuni: discipline ad hoc per i Grandi Musei

In riferimento ai grandi musei nazionali sia britannici, sia francesi, sia spagnoli (Prado, Louvre, National Gallery), ma anche per quanto riguarda i musei tedeschi federali, c'è una tendenza comune: quella di vincolare l'attività del museo al perseguimento di finalità pubbliche ed in particolare all'elargizione di un servizio pubblico. Si parte cioè dal presupposto che tali musei rappresentano effettivamente, a livello culturale, l'intero Paese a cui appartengono, ed appare quindi naturale che vi sia un interesse nazionale alla conservazione e alla diffusione dei beni del museo. Allo stesso tempo si avverte la necessità che queste grandi strutture museali godano di un'ampia autonomia amministrativa e gestionale senza la quale rischierebbero di rimanere ingolfate nella burocrazia statale e vedrebbero compromessa la loro libertà artistica e culturale. In queste esperienze, la gestione tecnica e amministrativa rimane di competenza dell'ente museale. Ciò distingue i grandi musei britannici da gran parte dei grandi musei italiani: laddove ad esempio National Gallery e British Museum godono di assoluta discrezionalità tecnica ed amministrativa, per quanto riguarda il Colosseo o i Musei Capitolini la regolazione tecnica del museo rimane di competenza del Ministero per i Beni e le Attività Culturali.

13.1. Il British Museum

Il British Museum è l'esempio paradigmatico di quanto detto: è un organo pubblico non ministeriale, cioè un *NDPB*, sovvenzionato dal *Department for Culture, Media and Sport*. Il museo è stato istituito con il *British Museum Act* del 1963, che ne ha dettato la disciplina ed il funzionamento. Con l'entrata in vigore della legge Musei e Gallerie del 1992, anche il British Museum si è dovuto adeguare ad alcuni standard previsti da detta legge che ne ha tuttavia lasciato invariato l'impianto organizzativo. In base alla normativa citata, il British Museum è gestito da un Consiglio di Amministrazione formato da 24 consiglieri e da un presidente. Un consigliere è nominato dal Sovrano, 15 sono nominati dal Primo Ministro, 4 dal Segretario di Stato alla Cultura, Media e Sport, e 5 sono eletti dal Consiglio stesso. Le decisioni esecutive sono prese da un *Management Board* sulla base del programma annuale predisposto dal Consiglio di Amministrazione.

13.2. Gli EPA (*établissements publics administratifs*) francesi: il Musée d'Orsay

Si è visto che la qualifica di Museo di Francia prescinde dalla titolarità del museo, la quale può essere pubblica o privata, nazionale o locale. Si registra inoltre il fatto che non esiste un regime giuridico unitario, per cui – al di là dei vincoli posti dall'eventuale qualifica di Museo di Francia – ogni museo può organizzarsi e gestirsi in modo autonomo.

I musei a titolarità statale, c.d. Musei Nazionali, possono classificarsi in due categorie in ragione del loro regime giuridico che varia a seconda del livello di autonomia dal Ministero

partecipazione privata alla gestione dei musei consiste nella previsione di appositi sgravi fiscali. I privati che si dedicano ad attività di mecenatismo godono di un regime fiscale particolarmente vantaggioso che è talmente esteso e articolato da potersi considerare esistente in Spagna un regime tributario autonomo e compiuto per le attività di mecenatismo. Sul punto: L. PEÑUELAS I REIXACH, *El pago de impuestos mediante obras de arte y bienes culturales. La dación de bienes del Patrimonio histórico español*, Madrid, 2001; ed anche J. MARTÍN FERNÁNDEZ, *Régimen tributario del mecenazgo en España*, Marcial Pons, Madrid, 1996.

della Cultura (o meglio, dalla Direzione dei Musei di Francia). Tradizionalmente i Musei Nazionali sono di stretta competenza del Ministero e rivestono la qualifica di “Servizi a competenza nazionale” (*Services à Compétence Nationale*), secondo la classificazione introdotta con decreto nel 1997¹¹⁶. Ne sono un esempio il Museo di Cluny oppure l’Orangerie des Tuileries. Tali enti non hanno personalità giuridica e non sono dotati di risorse proprie; di conseguenza dipendono sia dal punto di vista finanziario che gestionale dall’amministrazione statale. La *Réunion des Musées Nationaux (RMN)* ne è l’organo gestore dal 1895. Nel 1990 è stata trasformata in un ente pubblico economico (*EPIC*): essa gestisce i proventi delle attività economiche dei musei nazionali (diritti di entrata, visite guidate, servizi aggiuntivi, etc.) investendoli al fine di arricchire e conservare i beni di pertinenza dei musei da essa gestiti.

Tuttavia negli ultimi anni si sta diffondendo anche il modello degli *EPA, établissements publics administratifs*, che potremmo tradurre con “Istituti pubblici amministrativi”. Gli *EPA* sono enti pubblici¹¹⁷ di carattere amministrativo, persone giuridiche di diritto pubblico con un alto grado di autonomia amministrativa e finanziaria ma vincolate a compiere una missione di interesse generale ed altre attività collaterali di carattere commerciale o industriale, definite con precisione nell’atto di costituzione e coerenti con il fine per cui sono state create. Un *EPA* opera comunque sotto il controllo dello Stato o di un Ente Locale. Peraltro, l’autonomia di un *EPA* sta nel fatto che sono enti esterni all’amministrazione ministeriale, pur ricevendo da questa il finanziamento ed essendo sottoposti a controllo da parte degli organi statali. A differenza di un ente pubblico industriale e commerciale (*EPIC*), che è soggetto sostanzialmente al diritto privato, un *EPA* è prevalentemente soggetto al diritto pubblico¹¹⁸.

¹¹⁶ Si tratta del decreto n. 97-464 del 9 maggio 1997 che disciplina a tutt’oggi i Servizi a Competenza Nazionale insieme al decreto n. 97-463, sempre del 9 maggio 1997. In generale, sui Servizi a Competenza Nazionale si veda: P. CHRÉTIEN-G. DUPUIS-M.-J. GUÉDON, *Droit Administratif*, Dalloz, Paris, 2008, 217 ss.

¹¹⁷ Il diritto amministrativo francese definisce un *EP (Etablissement Public)*, come una “persona giuridica di diritto pubblico che, sotto il controllo dello Stato, dispone di una certa autonomia amministrativa e finanziaria che gli permetta di perseguire una specifica attività che ha spesso come finalità un servizio pubblico”. A loro volta gli *EP* si distinguono in *Etablissements Publics Administratifs (EPA)*, *Etablissements Publics à caractère Industriel et Commercial (EPIC)*, ed altri *EP* (per esempio a carattere scientifico o tecnico). Fonte: *Pré-travaux à destination du Ministère de la culture, de la communication, Direction des Musées de France*, 11 febbraio 2007.

¹¹⁸ Detta distinzione è risultata per la prima volta nella causa di fronte al *Tribunal des conflits* conosciuta come *arrêt de la Société commerciale de l’Ouest africain*. Il 22 gennaio 1921 il *Tribunal*, ipotizzando l’esistenza di servizi pubblici che potessero essere gestiti con le stesse regole con cui venivano condotte le imprese private, ha introdotto il concetto di *EPIC* nel diritto amministrativo francese. Gli *EPA* e gli *EPIC* si definiscono gli uni per differenza con gli altri. Vale a dire che un ente pubblico che non sia un *EPA* è un *EPIC*, e viceversa. Ciò ha generato innumerevoli problemi nell’individuazione della linea di confine fra le due categorie. Basti pensare che alcuni dei più importanti musei francesi sono senza dubbio *EPA*, mentre importanti teatri nazionali (come l’Opera di Parigi) sono *EPIC*. Il dibattito sull’identificazione degli *EPIC* e degli *EPA* ricorda molto il dibattito italiano in ordine alla corretta identificazione di un “ente pubblico economico”. Infatti, come in Italia, la giurisprudenza francese ha elaborato alcuni criteri per stabilire se un ente pubblico sia un *EPIC* o un *EPA*. Tali criteri riguardano: la *mission* dell’ente (funzioni sociali e istituzionali per gli *EPA*, obiettivi di produzione o commercializzazione di beni e servizi per gli *EPIC*); il tipo di finanziamento (finanziamento pubblico per gli *EPA*, finanziamento proveniente dagli utenti per gli *EPIC*); le modalità di funzionamento (conforme alla disciplina del diritto amministrativo per gli *EPA*, conforme alle modalità delle attività di impresa per gli *EPIC*). In particolare, il personale di un *EPA* è sottoposto alla disciplina del pubblico impiego, gli atti di un *EPA* sono veri e propri “atti amministrativi” in senso stretto, e le eventuali controversie sono sottoposte alla giustizia amministrativa (salvo eccezioni espresse). A volte si definisce un *EPA* come un ente che svolge un’ “attività rivolta al massimo servizio”, mentre un *EPIC* viene definito come un ente che svolge un’ “attività rivolta al massimo profitto”, anche se la rilevanza giuridica di queste definizioni appare piuttosto scarsa. Sotto la categoria degli *EPA* si rinvengono enti pubblici di ogni genere,

L'autonomia gestionale di cui godono questi musei ha condotto alla conseguenza che essi – benché usufruiscano di ampie sovvenzioni statali – hanno registrato negli ultimi anni anche un progressivo aumento delle risorse proprie. Queste derivano principalmente dal ricavato sui prezzi del biglietto, dalle attività commerciali interne al museo e da tutte le varie forme di sponsorizzazione e mecenatismo. Il capitale privato è entrato infatti a pieno titolo nella gestione dei musei, ponendosi in alcuni casi come un vero e proprio “rivale” dei finanziatori pubblici¹¹⁹. Grazie alle forme “alternative” di finanziamento (mecenatismo e sponsorizzazione privata, offerta di servizi aggiuntivi, attività commerciale all'interno e all'esterno dei musei), le risorse proprie degli EPA hanno cominciato ad assumere una grande rilevanza (per esempio Versailles riesce ad autofinanziarsi interamente). Ciò è reso possibile dall'ampio margine di azione nella gestione commerciale e culturale del museo di cui godono gli organismi interni degli Istituti Pubblici Amministrativi. La *Réunion des Musées Nationaux* non ha alcun potere di gestione su questi musei, perdendo di fatto un'ampia fetta del proprio ambito di competenza (si pensi che i musei nazionali sono 34, e che almeno i 4 musei nazionali più importanti di Francia sono ormai EPA).

La progressiva trasformazione dei musei nazionali in Istituti pubblici amministrativi appare una scelta in linea con i tempi: questo istituto è stato considerato come il migliore strumento per sviluppare l'autonomia dei musei e ridurre l'influenza ministeriale su di essi. È uno strumento che attribuisce al museo grande libertà nelle scelte amministrative e culturali (anche in materia di programmazione culturale e di edizione e acquisizione di opere). I direttori di questi musei dispongono di larghe competenze di gestione, e cominciano a confrontarsi con questioni di strategia e di *marketing*, di ottimizzazione delle risorse umane, di comunicazione e di valutazione dei risultati (cosa inedita in Francia, dove i musei – come visto – dipendevano interamente dal finanziamento pubblico e dall'indirizzo del Ministero della Cultura). Il museo diventa responsabile dei propri risultati non solo di fronte al Ministero, ma anche a tutti i vari partner pubblici o privati¹²⁰. Il quadro che è andato delineandosi a partire dagli anni '90 in Francia vede dunque un'ampia modernizzazione della pratica gestionale dei musei, in cui il ruolo del Ministero della Cultura perde progressivamente di spessore a favore di altri soggetti, non solo pubblici, ma anche privati.

Ad oggi alcuni dei più importanti musei francesi sono EPA, come il Louvre, il Musée d'Orsay o Versailles. Per quanto riguarda il Louvre, la gran parte della dottrina lo riconduce senz'altro ad un EPA, anche in ragione del decreto del 22 dicembre 1992¹²¹ che lo qualifica

come ad esempio la *Grandes Ecoles*, l'*Istituto Geografico Nazionale*, l'Istituto meteorologico francese, i Servizi Dipartimentali Antincendio, e così via. La prassi amministrativa francese così riassume le differenze sostanziali fra EPA ed EPIC: a) il diritto applicabile e la giurisdizione corrispondente sono il diritto amministrativo per gli EPA e il diritto privato per gli EPIC; b) il regime finanziario e contabile è un regime di “bilancio proprio” per gli EPA, mentre è un normale sistema di entrate e uscite per gli EPIC; c) il regime di tutela e controllo da parte dello Stato è nel caso degli EPA a priori, mentre nel caso degli EPIC si tratta di un controllo meno stringente, fatto a posteriori attraverso un commissario del Governo; d) lo status del personale è sempre di pubblico impiego per gli EPA, mentre per gli alti inquadramenti degli EPIC è di pubblico impiego, ma per tutto il resto del personale è di diritto privato. Fonte: *Pré-travaux à destination du Ministère de la culture, de la communication, Direction des Musées de France*, 11 febbraio 2007.

¹¹⁹ J.-M TOBELEM, *op. cit.*, passim.

¹²⁰ Ivi.

¹²¹ Si tratta del *Décret n. 92-1338 du 22 décembre 1992 portant création de l'Établissement public du musée du Louvre*, disponibile alla seguente pagina web: http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=E331EA2FBCC1FDAF999053E49F86923C.tpdjo06v_1?cidTexte=JORFTEXT00000360157&dateTexte=20090711. Questo decreto ha sostituito l'ordinanza 45-1546 del 13 luglio 1945

espressamente come “*établissement public*”, ma alcune voci, in considerazione del peculiare statuto del museo che gli conferisce un’ autonomia assolutamente ampia rispetto al Ministero della Cultura, lo considerano un ente dotato di un proprio particolare regime non riconducibile ad un modello preconstituito bensì “inventato” dal suddetto decreto in modo specifico per il Louvre.

Il *Musée d’Orsay* è l’esempio più evidente di trasformazione di un museo da organismo a competenza nazionale a EPA. Prima del 2004, il Museo d’Orsay, in quanto Servizio a Competenza Nazionale, era un museo del tutto sottoposto al controllo e alla gestione del Ministero della Cultura. Con il decreto del 26 dicembre 2003¹²² esso è invece diventato un EPA posto sotto la tutela del ministro dei Beni Culturali. Tale istituto comprende il Museo d’Orsay ed il Museo Hébert ed ha ricevuto la qualifica di “Museo di Francia” ai sensi della legge n. 2002-5 del 2002. Esso dispone di un consiglio d’amministrazione, presieduto dal Presidente dell’Istituto Pubblico, e di un consiglio scientifico. Il consiglio di amministrazione stabilisce la politica scientifica e culturale dell’istituto, la programmazione delle mostre e delle altre attività culturali. Esso vota inoltre il bilancio preventivo, prende decisioni riguardanti la politica tariffaria e, in particolare, fissa le condizioni generali di impiego del personale dipendente. Il consiglio scientifico elabora la politica culturale dell’istituto prima che essa venga sottoposta al consiglio d’amministrazione e stabilisce altresì i progetti di acquisizione, i prestiti o i depositi. La commissione delle acquisizioni dell’Istituto pubblico del Museo d’Orsay esamina gli orientamenti generali della politica di acquisizione e delibera in maniera autonoma circa l’ingresso di certe opere nell’ambito delle collezioni, a patto che la loro quantità sia inferiore al limite stabilito dal Ministero. In caso contrario, qualora la soglia fissata venga superata, il Consiglio artistico dei musei nazionali viene consultato. L’Istituto pubblico destina almeno il 20% dei diritti d’ingresso alle collezioni permanenti e all’acquisizione delle opere.

Per quanto riguarda l’ordinamento francese, vale infine la pena di ricordare l’istituzione – con legge 4 febbraio 2002¹²³ – dei c.d. *EPCC: Etablissements Publics de Cooperation Culturelle*, creati con l’intento di migliorare e modernizzare la decentralizzazione dei servizi culturali in Francia.

Come precisa la circolare 18 aprile 2003¹²⁴ proveniente congiuntamente dal Ministero dell’Interno, dal Ministero degli Enti Locali e dal Ministero della Cultura, nel creare un nuovo tipo di *Etablissement Public*, destinato a organizzare la cooperazione fra collettività territoriali nella gestione dei servizi pubblici culturali, questa legge offre uno strumento giuridico specifico modellato sulle esigenze legate a detta decentralizzazione. L’adozione di questo nuovo strumento rimane una possibilità offerta alle collettività locali, non un obbligo stabilito nei loro confronti. La legge nasce proprio quale esito di lunghi lavori preparatori fra Stato ed enti locali in seno alla *Assises des libertés locales*, nel corso dei quali era stata sottolineata la necessità di uno strumento giuridico che consentisse alle comunità locali di

relativa all’organizzazione provvisoria dei Musei d’arte ed è entrato in vigore il primo gennaio 1993. Peraltro tale disciplina è stata aggiornata con decreto n. 2003-1298 del 26 dicembre 2003, entrato in vigore il 1 gennaio 2004.

¹²² Decreto n. 2003-1300 del 26 dicembre 2003, rinvenibile sul sito: http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexteArticle.do;jsessionid=95A2483803F98DB63F15A8A610CA1524.tpdjo07v_3?cidTexte=JORFTEXT000000611798&idArticle=LEGIARTI000006427711&dateTexte=20031230&categorieLien=id.

¹²³ Loi n. 2002-6 del 4 gennaio 2002 “relative à la création d’établissements publics de coopération culturelle”; la legge modifica l’art. 143 (commi da 1 a 9) del *Code général des collectivités territoriales*. Il testo è disponibile sul sito: <http://www.legifrance.gouv.fr>.

¹²⁴ Disponibile sul sito: <http://www.culture.gouv.fr/culture/actualites/politique/epcc/epcc.htm>.

poter partecipare in modo semplice alla gestione coordinata dei servizi culturali (ad esempio: la partecipazione di più enti locali allo stesso ente pubblico).

Sostanzialmente la legge offre alle entità territoriali (ma anche allo Stato che può partecipare, insieme agli enti locali ad un EPCC) uno strumento flessibile e molto fluido per consentire di creare un'entità giuridica intorno ad un servizio coordinato, dando ampia possibilità alle collettività locali di disegnare il tipo di ente che intendono creare (possono scegliere una forma giuridica più vicina agli EPA o agli EPIC, a seconda delle esigenze specifiche di cui sono portatrici le entità locali che fanno parte degli EPCC). In questo modo gli EPCC permettono di associare realtà locali¹²⁵ per il finanziamento e la gestione dei servizi pubblici culturali locali dando luogo ad un'entità giuridica più solida rispetto ad altri strumenti giuridici utilizzati agli stessi fini (come il *Syndicat Mixte* di cui non può però far parte lo Stato, oppure il *Groupement d'Intérêt Public* o GIP che però ha necessariamente durata limitata)¹²⁶.

13.3. Museo del Prado e Museo Nacional Centro de Arte Reina Sofía

La disciplina del museo del Prado a Madrid è contenuta in un'apposita legge nazionale, espressamente dedicata alla regolazione del Museo Nazionale del Prado¹²⁷. Si tratta della legge del 25 novembre del 2003 n. 46¹²⁸. La legge è arricchita da un'ampia "esposizione dei motivi" che ripercorre la storia artistica e giuridica del Prado e svolge una riflessione sul significato rivestito da un museo di tali dimensioni per la società contemporanea. In particolare, si prende atto delle nuove sfide che la gestione museale del terzo millennio si trova ad affrontare e, di conseguenza, della necessità di un "nuovo orientamento sociale" dell'istituzione museale che deve essere non più solo luogo di conservazione, ma anche sede di divulgazione, diffusione, approfondimento, ricerca, studio e fruizione delle opere d'arte. "Parallelamente", spiega il legislatore spagnolo, "si è prodotto un altro fenomeno generalizzato in tutti i grandi musei al pari del fenomeno dell'ampliamento dei loro spazi: la modificazione della loro natura giuridica, con l'obiettivo di conferire flessibilità alle sue possibilità di azione per il raggiungimento delle più ampie finalità proprie dei grandi musei, quali l'incentivazione alla ricerca scientifica, l'ampliamento dei servizi ai visitatori, l'incremento della possibilità di reperire mezzi finanziari propri". Il museo del Prado si iscrive perfettamente nella tendenza appena descritta: ha visto un notevole ampliamento degli spazi fisici del museo ed un progressivo articolarsi di attività e servizi, con tutto ciò che detta evoluzione comporta dal punto di vista economico e finanziario. "In questa situazione" – si legge ancora nella motivazione della legge – "è necessario prendere una precisa decisione strategica: approfittare delle grandi modifiche strutturali per cambiare la natura giuridica del museo del Prado, al pari dei grandi musei internazionali, al fine di migliorare il servizio pubblico, vale a dire favorire un incremento e miglioramento qualitativo delle sue attività, ed allo stesso tempo aumentare il margine di azione nel reperimento di fondi privati e di ricorso all'autofinanziamento".

¹²⁵ Quando si tratta di una collaborazione esclusivamente intercomunale, allora si parla di EPIC.

¹²⁶ Fonte: *Pré-travaux à destination du Ministère de la culture, de la communication, Direction des Musées de France*, 11 febbraio 2007. Esempi di EPCC sono: l'Espace des Arts de Chalon-sur-Saône (Bourgogne); la Maison de la Culture d'Amiens (Picardie); le MC2, Maison de la Culture de Grenoble (Rhône-Alpes).

¹²⁷ Ripercorre l'evoluzione normativa relativa al Museo del Prado A. GARCÍA-MONSALVE ESCRINA, *Historia jurídica del Museo del Prado*, Tesi dottorale, Madrid, 2000, disponibile sul sito: <http://eprints.ucm.es/2181/1/S0016701.pdf>.

¹²⁸ Testo integrale rinvenibile su www.congreso.es, oppure www.mcu.es.

La legge 46 del 2003 “inventa”, dunque un nuovo regime giuridico per il Prado, che diventa “organismo pubblico a carattere speciale”: da organismo di diritto pubblico *tout court*, il Prado diventa uno speciale organismo sorretto da un regime giuridico ibrido. Si tratta di un regime giuridico di diritto pubblico con possibilità di agire secondo le regole del diritto privato, pur nel rispetto della *Ley General Presupuestaria*. Quest’ultima è una legge generale nazionale, n. 47 del 2003, che disciplina ampiamente il regime del patrimonio demaniale e privato statale. Il legislatore spagnolo intende quindi precisare che il regime speciale del Prado non deroga in nessun caso al regime generale del patrimonio dello Stato spagnolo (con tutto ciò che ne segue in tema di vincoli e alienabilità dei beni, soprattutto immobili). Ai sensi della legge 46 del 2003, la gestione del personale del Prado deve essere disciplinata secondo i fondamenti generali del diritto del lavoro, ispirandosi ai principi di merito e capacità. Per quanto riguarda l’attività contrattuale del museo, essa deve avvenire nel rispetto della Legge sulla Contrattazione della Pubblica Amministrazione con la possibilità, per le “attività commerciali”¹²⁹ del museo, di operare secondo i principi di diritto privato, pur dovendo comunque conformarsi ai principi di pubblicità e pluralismo. Dal punto di vista finanziario si rinvia ad una determinazione specifica da parte del Ministero delle finanze, ma si incarica il Ministro di provvedere a semplificare la gestione finanziaria del museo e a facilitare il ricorso a risorse finanziarie proprie.

Dal punto di vista patrimoniale il Prado ha un patrimonio proprio, distinto da quello dello Stato: “Il museo del Prado potrà acquisire ogni tipo di bene e diritto, in qualsiasi modo che sia previsto dal diritto spagnolo per l’acquisto di beni, intendendosi implicito nell’acquisto stesso la finalizzazione del bene ai fini propri del museo” (art. 14, 1° comma). L’acquisto di beni immobili è peraltro subordinato al nullaosta del ministero delle Finanze. L’articolo della legge dedicato alle “risorse economiche” (art. 17), precisa l’ampiezza delle fonti da cui possono derivare i beni facenti parti del patrimonio proprio del museo: dai conferimenti pubblici a quelli privati. Al museo viene conferita un’ampia libertà di gestione dei prodotti e delle rendite del proprio capitale (da cui si può forse dedurre un certo margine di investimento finanziario degli stessi). È anche prevista, naturalmente, la possibilità di ricevere beni procedenti da atti di liberalità da parte di privati (donazioni, eredità, legati etc.). Inoltre la legge fa esplicito riferimento alle entrate “provenienti da persone fisiche o giuridiche come conseguenza di patrocinii o sponsorizzazioni di attività o installazioni”. L’art. 17 si chiude con una clausola generale che consente al Prado di far propria “qualsiasi altra risorsa gli possa essere attribuita”. Il prezzo del biglietto di entrata – che va ad integrare, naturalmente, le risorse proprie – è considerato non una “tassa” ma un “prezzo pubblico di accesso”, ed è determinato dal museo stesso, su autorizzazione del Ministero della Cultura. Inoltre, il prezzo del biglietto di entrata e le risorse derivanti da conferimenti privati non vengono tassati, mentre le entrate di diritto privato (ed in particolare le entrate derivanti dalle “attività commerciali” e le sponsorizzazioni di cui sopra) vengono tassate come proventi di una normale attività privata. Il Museo del Prado è peraltro sottoposto al controllo del Tribunal de Cuentas (organismo assimilabile alla nostra Corte dei Conti). L’art. 19 della legge conferisce espressamente al museo del Prado la possibilità di “intraprendere attività commerciali per il miglior compimento dei suoi fini”: oltre alle attività commerciali sopra menzionate, la legge fa

¹²⁹ Per “attività commerciali del museo” si intendono quelle collegate all’organizzazione di esposizioni temporanee, allo sfruttamento dei servizi commerciali interni ed esterni al museo e allo sfruttamento dei diritti di proprietà intellettuale e industriale.

espresso riferimento alla “possibilità di creazione e partecipazione in società o fondazioni i cui fini siano compatibili con i fini del Museo”.

Gli organi di gestione del Prado sono: il Presidente (nella persona del Ministro della Cultura), il Patronato (organo gestore a carattere collegiale la cui presidenza onoraria è attribuita al Re di Spagna), ed il Direttore (nominato dal Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro della Cultura). Il Direttore dirige e coordina le attività del museo secondo le indicazioni del Patronato.

Un’ulteriore particolarità è rappresentata dal Museo Nacional Centro de Arte Reina Sofía. Il Museo Reina Sofia, nato nel 1986 al fine di costituire un centro di raccolta e ricerca per l’arte contemporanea, ha cambiato la sua natura giuridica nel 1996 ad opera del Real Decreto n. 318 (che ha modificato lo statuto del museo). Il Reina Sofia anticipa dunque la tendenza ad accompagnare l’ampliamento fisico e gestionale dei grandi musei con una modifica della loro qualifica giuridica. Il decreto del 1996 ha inteso conferire al Reina Sofia una maggior autonomia gestionale e finanziaria rispetto al precedente assetto come ente pubblico classico. Dal 1996 il Museo rientra fra gli “enti statali autonomi”, in particolare il decreto lo definisce “organismo autonomo di carattere amministrativo” (categoria riconosciuta per legge nell’ordinamento spagnolo¹³⁰). Il museo rimane espressamente attribuito alla titolarità statale (ciò consente quindi di classificarlo come organismo di carattere amministrativo). Non a caso il Presidente del Museo è il Ministro della Cultura. La struttura organizzativa e gestionale è molto simile a quella che abbiamo visto per il Prado, ma presenta una maggior articolazione degli organi di gestione e una pressoché totale indipendenza dal Ministero della Cultura cui rimaneva comunque riservata (fino al 2007) la nomina del Direttore Artistico.

Nel 2007 lo statuto del Reina Sofia è stato ulteriormente modificato in seguito all’approvazione da parte del Consiglio dei Ministri del *Plan de Modernización de las Instituciones Culturales de la Administración General del Estado*¹³¹. In particolare la modifica si occupa della figura del Direttore Artistico: a fronte della nomina da parte del Ministro, dal 2007 il Direttore Artistico viene scelto attraverso un procedimento pubblico cui partecipa anche l’organo collegiale del Museo Reina Sofia; investito di maggiore legittimità, il Direttore Artistico diventa di fatto l’organo che gestisce l’intero museo in stretta collaborazione con l’organo collegiale (il *Real Patronado*). La motivazione del decreto spiega che la modernizzazione e lo sviluppo di un museo tanto importante come il Reina Sofia impongono come direzione obbligata il fatto che le scelte di gestione e di indirizzo dell’attività del museo siano sorrette da un “maggior consenso” e che quindi si debba procedere ad una nomina per concorso del Direttore Artistico e si debba garantire un ruolo preponderante alle determinazioni dell’organo collegiale del museo. Non a caso con le modifiche del 2007 scompare la figura del Direttore del Museo, le cui funzioni vengono in parte assorbite dal Direttore Artistico ed in parte assunte dal *Real Patronado*.

14. Sintesi della ricerca e prospettive

Il quadro delineato si presenta assai eterogeneo. Tuttavia all’interno delle singole realtà nazionali esaminate è possibile rinvenire tendenze comuni. Nell’ultimo ventennio, infatti, tutti i Paesi analizzati si sono trovati ad affrontare una serie di problematiche analoghe, soprattutto di tipo economico-finanziario, concernenti l’ambito museale ed hanno reagito

¹³⁰ E. GARCÍA DE ENTERRÍA-T.R. FERNÁNDEZ, *Curso de derecho administrativo*, Civitas, Madrid, 2008.

¹³¹ Consultabile su www.la-moncloa.es.

tramite la ricerca di soluzioni che, pur nella loro eterogeneità, permettono di rilevare la stessa tendenza di fondo, ovvero la ricerca di forme di gestione dei musei pubblici che consentano di renderli più autonomi dall'apparato pubblico, sia dal punto di vista finanziario che dal punto di vista organizzativo, e allo stesso tempo siano compatibili con la responsabilità statale in materia di cultura¹³².

Ciò è emerso con chiarezza sia da alcune esperienze a livello comunale e/o regionale, soprattutto nell'ambito tedesco, sia in relazione alla gestione dei grandi musei. Per quanto riguarda in particolare i grandi musei, in tutti i Paesi analizzati si registra il tentativo di mediare fra più istanze: da un lato, le grandi dimensioni del museo richiedono forme di gestione scollegate dalla burocrazia statale; d'altro lato, l'innegabile interesse generale alla gestione del patrimonio culturale pubblico rende insopprimibile non solo un controllo da parte dell'Amministrazione ma anche una funzione di "indirizzo politico" sulle scelte culturali dei musei da parte di questa. Ancora: da un lato le leggi del mercato e del *marketing* impongono forme giuridiche snelle ed un ampio ricorso agli strumenti del diritto privato; dall'altro lato la necessità di assicurare l'accesso al museo come servizio pubblico impone di vincolare, almeno nel fine, l'attività dei musei.

Anche le risposte a tali istanze sono simili in tutti i Paesi considerati. Viene scartato il modello pubblico puro poiché la gestione diretta da parte dei Ministeri appare ovunque inadatta e sovrabbondante, oltre a rendere difficile il ricorso agli strumenti di diritto privato; viene ugualmente scartato il modello privatistico puro: nel campo della cultura la privatizzazione *tout court* risulta non rispondente alla necessità di un controllo "politico" delle scelte di merito in nome dell'interesse pubblico di tutta la collettività alla fruizione dei beni museali. La ricerca di strumenti di gestione ibridi che consentano una mediazione di tutte queste istanze è dunque un elemento comune a tutti i Paesi analizzati e questo, come si è visto, riguarda non solo i grandi musei ma anche i musei di piccole e medie dimensioni, come ben evidenziato dal caso tedesco.

In Spagna, la scelta per il Prado e per il Reina Sofia è stata quella di inventare appositi enti pubblici autonomi: "pubblici" ma "autonomi" (rispettivamente *Organismo Público Especial* e *Organismo Autónomo*). Ciò nel tentativo di garantire libertà d'azione a due Musei talmente complessi da richiedere una flessibilità ed una efficienza non garantite dall'apparato amministrativo, ma allo stesso tempo di rivendicare il ruolo pubblico di tali enti. Allo stesso modo, si è visto in Francia come la legge del 2002 stabilisca che i Musei di Francia, pur restando organi sostanzialmente autonomi nella propria gestione, allo stesso tempo beneficino nello svolgimento della loro attività di risorse e servizi pubblici e siano vincolati a garantire alla collettività uno standard minimo (e a tal fine sono sottoposti al controllo "scientifico" e "tecnico" dello Stato). Ciò avviene analogamente per i musei britannici: si intende svincolare i musei dalla burocrazia governativa, ma allo stesso tempo – attraverso i vincoli all'attività ed il sistema degli standard – si continua ad indirizzare l'attività dei musei a fini pubblici. Esigenze analoghe stanno anche alla base delle diverse forme giuridiche sperimentate in Germania, non solo per i grandi musei federali ma anche per i musei comunali e dei *Länder*, dalle fondazioni di diritto pubblico alle c.d. "imprese municipalizzate" fino ai modelli di partenariato pubblico-privato.

Peraltro, dovendo rispondere a necessità concrete, si può notare come tutte le grandi leggi di modernizzazione non hanno condotto all'individuazione di un modello unitario di museo:

¹³² Sull'aspetto dei caratteri comuni della "crisi" dei musei europei: C. BALLÉ-D. POULOT, *Musées en Europe: une mutation inachevée*, La documentation française, Paris, 2004.

i grandi Musei presi in esame, Prado, Reina Sofia, Louvre, d'Orsay, British Museum, Tate, il Museo Storico e il Museo Ebraico di Berlino in realtà devono il loro regime – lo si è visto – ad un apposito atto normativo che disciplina esclusivamente la singola realtà museale. Emblematico il caso del Prado, non a caso espressamente nominato “Organo Pubblico Speciale”, proprio ad indicarne la peculiarità rispetto ad altri modelli di enti pubblici. Ciò parrebbe stare a significare che non è possibile un approccio uniforme alla disciplina dei musei, ma che sono possibili solo schemi strutturali all'interno dei quali costruire la disciplina di ogni singolo museo. O forse che all'interno del grande contenitore è più utile lasciare la possibilità al museo stesso di autodefinire la propria struttura interna, come in un certo senso consentono di fare il sistema dei Musei di Francia e lo Schema di accreditamento britannico. Non a caso si è visto come la qualifica di Museo di Francia prescindendo dalla titolarità del museo, la quale può essere pubblica o privata, nazionale o locale. Inoltre, al di là dei vincoli posti dall'eventuale qualifica di Museo di Francia, ogni Museo può organizzarsi e gestirsi in modo autonomo. Anche nella realtà inglese, il *nomen NDPB* è un cappello che copre in realtà strutture organizzative varie, se pur caratterizzate da un'ampia autonomia funzionale accompagnata da un certo controllo governativo a livello finanziario e di indirizzo. E del resto l'accreditamento all'interno del circuito dei musei britannici non richiede nessuna particolare costituzione o qualificazione giuridica del museo, ma semplicemente una “struttura giuridica adeguata”. Infine, anche per l'ambito tedesco, si è visto come la fondazione museale di diritto pubblico, che rappresenta una delle forme giuridiche che stanno acquisendo maggior diffusione, possa assumere caratteristiche diverse e diversi gradi di autonomia dalla pubblica autorità, non solo nei diversi *Länder* ma anche all'interno dello stesso *Land*.

Le esperienze straniere invitano dunque ad una “libertà di forme”, sia pur all'interno di un tracciato che deve però rimanere una linea guida e non un modello rigido di strutturazione del museo. L'autonomia e la differenziazione dei musei paiono aver dato buoni frutti nelle esperienze straniere, ma come conciliarle con la necessità di garantire un servizio pubblico? Sia in Francia che in Gran Bretagna si è trovata una soluzione grazie allo strumento degli *standard* minimi. Il sistema degli *standard* minimi è senz'altro uno spunto esportabile in Italia, laddove esiste una molteplicità di realtà museali e dove una maggiore libertà di forme, pur all'interno di una disciplina comune uniforme, potrebbe rappresentare una soluzione a molti problemi di “dimensione” di *governance* dei musei.

Il ricorso a strumenti ibridi di autonomia incentiva il reperimento di risorse proprie: la presenza di un *budget* autonomo, la libertà gestionale unite alla possibilità di utilizzo di strumenti di diritto privato (elementi tipici sia del regime particolare del Prado e del Reina Sofia, ma anche degli *EPA* e degli *NDPBs*), consentono di sviluppare attività collaterali di *fundraising* in modo coerente ed armonioso con la tipicità di ogni museo. Ciò ci viene insegnato soprattutto dall'esperienza anglosassone di *marketing* e *merchandising* museale che si sta diffondendo sempre più anche in Europa continentale soprattutto nell'ambito dei servizi aggiuntivi. Abbiamo peraltro visto che il mecenatismo viene già ampiamente incentivato, soprattutto grazie a misure fiscali, anche in Spagna, in Germania e in Francia.

Il mondo anglosassone ci insegna inoltre l'utilità dell'utilizzo degli strumenti di diritto privato nella gestione dei musei: abbiamo visto l'esperienza del *Trust* del Museo di Sheffield, oltre ai buoni esiti di un efficiente *marketing* dei servizi aggiuntivi. Il ricorso al *Trust* appare assolutamente idoneo per i musei piccoli e medi, laddove uno strumento agile e flessibile si presta molto bene alle quotidiane esigenze di gestione, ed allo stesso tempo consente un controllo da parte dell'amministrazione pubblica. Il *Trust* comunque non è che un aspetto

dell'esternalizzazione di servizi pubblici, che appare sempre più diffusa almeno per quanto riguarda i piccoli e medi musei. È naturale che in questi casi (si veda ancora l'esperienza di Sheffield ma si pensi anche alle forme sperimentate in Germania a livello comunale), la piccola amministrazione non possa farsi carico di ogni aspetto del servizio pubblico museale, rinvenendo maggiore convenienza ad affidarne all'esterno alcuni o cercare altre forme di gestione ibride, quali ad esempio quelle del partenariato pubblico-privato. Per cui, a livello di piccoli e medi musei, forse è possibile affermare che il modello dell'ente pubblico appare recessivo, apparendo preferibili strade alternative.

In sintesi al giurista non resta che prendere atto di questa realtà in continua evoluzione e verificare la razionalità delle decisioni assunte dal legislatore e la coerenza complessiva del sistema, accettando il fatto che su questo tema la parola "ibridazione" o "contaminazione" non ha necessariamente una accezione negativa. Anzi. Vale proprio il contrario. E comunque è inevitabile, come insegna l'esperienza comparata, che ci piaccia o no.