**Discorso sulle case museo[[1]](#footnote-1)\***

**1.** Gli occhiali del giurista portano a guardare le cose in termini classificatori. Al *Museo Canonica* gli fanno riconoscere al piano terra uno *studio d’artista,* oggetto noto alle categorie di legge; al piano superiore egli trova una *casa museo*, oggetto - almeno apparentemente - ignoto alla legge.

Alla tutela degli *studi d’artista* il *Codice dei beni culturali e del paesaggio* dedica infatti una fattispecie (quella dell’art. 51), generata da casi pratici di particolare rilievo. Per le *case museo*, invece, il *Codice* nulla dice.

Nel 2013 una commissione ministeriale di studio istituita dal Ministro per il beni e le attività culturali Massimo Bray figurò d’integrare l’articolo 101 (*Istituti e luoghi della cultura*) del *Codice*, in tema di fruizione e valorizzazione di beni culturali, con una definizione specifica di *«casa museo»* che seguisse quella di «*museo»*: *«un’abitazione musealizzata di personaggio storico, ovvero documentativa del tipo di vita domestica di ambienti sociali storicamente determinati, con relativi arredi e oggetti di uso quotidiano».*

In tal modo la *casa museo* avrebbe avuto una dignità autonoma nel catalogo di legge degli *istituti e luoghi della cultura*, senza dover essere ricondotta al *museo* di cui già parla l’art. 101.

Ma restò solo un’ipotesi perché quei lavori, per le vicende di quel governo, non furono seguiti da un disegno di legge: un tentativo dunque rimasto incompiuto. Intanto il cittadino, il turista, il visitatore viaggia, osserva e vede che, nei fatti, le *case museo* si stanno moltiplicando un po’ ovunque, da Varenna a Volterra. E si domanda se siano musei o altro.

La domanda, allora, torna al giurista: cosa sono per l’ordinamento queste *case museo*? Presentano, nella sostanza, caratteri che le rendano a sé stanti e giuridicamente altre dai *musei*? E c’è una necessità, *de iure condendo*, di distinguerle?

Nel pregiuridico e dal punto di vista concettuale, prima che museologico, le *case museo* si connotano come figure diverse dai *musei*. A differenza del museo, vi domina la proiezione materiale e immateriale di un mondo e di un universo culturale, di un abito mentale che riflette una vita domestica, individuale o familiare.

Nella *casa museo* si conserva un ordine preesistente. È l’aggregazione di cose domestiche compiuta durante l’esistenza di una persona o di una famiglia che oggi, non essendoci più quelle figure ma i loro eredi o altri, viene eccezionalmente mantenuta – talvolta ricostruita o reintegrata – e, non più abitata, viene offerta alla fruizione pubblica insieme alla “eco immateriale” dalla vita privata di quei personaggi. Una destinazione diversa ma non dispersiva, conservativa e tendenzialmente conclusa, elevata a esposizione permanente (cioè stabile), corredata da supporti illustrativi analoghi a quelli dei musei.

Con il *museo* invece si costituisce un nuovo ordine. Il museo esprime un concetto creativo, illuministico, innovativo, napoleonico, virtuoso ma artificioso, che muove in senso opposto e che è sempre aperto a nuove integrazioni: una concentrazione progettata come orientata alla fruizione pubblica, di oggetti e di opere d’arte che nascono altrove e per altrove, seppure omologhi; destinati a contesti diversi da cui vengono tolti – anche non pacificamente - per essere condotti a un’unità nuova e dedicata, segnata da allestimenti, percorsi espositivi e quant’altro indicano museologia e museografia.

Al contrario del *museo*, la *casa museo* è connaturale alla vita come lo è la casa e della singola casa reca con sé l’essenziale connotazione immateriale.

Questa distinzione concettuale si riflette in una ragion giuridica? Ecco il quesito. Il conferire una dignità autonoma alle *case museo* con una previsione di legge come quella immaginata da quella commissione avrebbe l’utilità di dar forma all’idea che si tratta di entità diverse dal *museo*. Bisogna però vedere se a questa utilità simbolica corrisponde poi un’utilità giuridica: dunque se vi è a base una qualche necessità giuridica.

**2.** Per il giurista – che deve essenzialmente guardare allo scopo e al regime dell’*universitas* - le *case museo* presentano in comune con il *museo* molti tratti essenziali*.* Come quello, sono luoghi di concentrazione ragionata di testimonianze culturali finalizzata alla fruizione pubblica. Come il *museo* per l’art. 101, anche la *casa museo* è *«una struttura permanente che acquisisce, cataloga, conserva, ordina ed espone beni culturali per finalità di educazione e di studio»*. Come per il *museo*, anche per la *casa museo* la fruizione concentrata di beni culturali (che possono contenere: ma non necessariamente) merita il sostegno e il potenziamento ai fini della *valorizzazione culturale*, che precede e condiziona la *valorizzazione economica* e *«promuove lo sviluppo della cultura»* (art. 9, primo comma, Cost.). In entrambi i casi, si tratta di concentrazioni testimoniali permanenti, finalizzate alla fruizione e alla valorizzazione culturale.

Quella definizione legislativa di *museo* (integrata dal d.lgs. n. 62 del 2008 - c.d. ‘correttivo Rutelli’ - con *«cataloga»*) è corretta per quanto sia onnicomprensiva ed ellittica: come tutte le definizioni che tutto intendono includere, molto non dettaglia né distingue.

Recentemente nel contesto della riforma Franceschini della struttura del Ministero, con il decreto ministeriale *“di natura non regolamentare”* 23 dicembre 2014 sull’organizzazione e funzionamento dei musei statali (il c.d. “decreto musei”)[[2]](#footnote-2), è stata introdotta (art. 1, comma 1) una distinta definizione di *museo*, che ripete testualmente quella dello Statuto dell’ICOM: *«una istituzione permanente, senza scopo di lucro, al servizio della società e del suo sviluppo. E' 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 le espone a fini di studio, educazione e diletto, promuovendone la conoscenza presso il pubblico e la comunità scientifica»*.

E’ questa una definizione ancor più ampia (dove per il giurista il *quid novi* sta dall’inciso «*senza scopo di lucro*»), che ripete e anzi amplifica gli inconvenienti di quella codicistica[[3]](#footnote-3). Dal punto di vista giuridico, pone poi dubbi a muovere dall’abilitazione e dall’idoneità della fonte: non legislativa – come occorrerebbe per superare quella legislativa dell’art. 101 del *Codice* – e comunque nemmeno normativa perché di atto *“di natura non regolamentare”*. Non solo, pare anche *ultra vires*, estranea all’oggetto del decreto, che è non di ridefinire in via generale i *musei* statali ma solo di autoorganizzare un’articolazione interna del Ministero. Si direbbe perciò un inserto spurio in un testo ad altro dedicato, una sorta di concessione simbolica a chi la reclamava, un gesto in sede impropria anziché un’innovazione dell’ordinamento giuridico. Sennonché, visto il carattere onnicomprensivo e all’ultimo sovrapponibile di entrambe (per il giurista, s’intende!), il conflitto tra le due definizioni in pratica quasi non si pone e difficilmente qualcuno lo solleverà.

È poi da notare, a ricognizione di confini non superabili, che per il contesto della previsione questa nuova definizione è funzionale a una riforma che concerne soltanto i musei statali. I musei privati, ecclesiastici o di altri enti pubblici – i musei minori e locali, per intenderci - restano naturalmente estranei alla struttura ministeriale. La riforma infatti riguarda una riorganizzazione del MIBACT e le leggi su cui si basa non concedono spazi per intervenire sui musei diversi dagli statali, specialmente sui musei privati (per i quali la sola fonte possibile potrebbe essere la legge nazionale, solo quella potendo semmai incidere sui diritti soggettivi dei privati, specie in tema culturale: e sempre nei limiti costituzionali e convenzionali). Al giurista che voglia, com’è primo suo mestiere in uno Stato di diritto, conformarsi al *principio di legalità* non resta che rifarsi alla definizione dell’art. 101, posta da una norma primaria.

Sicché, dato che buona parte delle *case museo* è di proprietà privata, non è dato oggi – pur in un contesto normativo che non separa le *case museo* dai *musei* perché non riconosce specificità alle prime - ricondurre le *case museo* private a questa nuova definizione. E comunque si intenda questa definizione, per la *casa museo* – se oggi è giuridicamente solo una specie del genere *museo* – ci si deve fermare al confronto con la definizione di *museo* dell’articolo 101. Rifarsi alla definizione del decreto musei non ha base giuridica, è decettivo.

Le questioni definitorie tendono però a scivolare, per i non giuristi, nei simbolismi: e attirano la facile e astratta costruzione di castelli ideali, quasi la loro immaginata significazione sintetizzi e includa ogni risposta, un’*arché* che tutto abbraccia e tutto governa (si intende, a rispondenza di chi la ha figurata). Al contrario il giurista, cui è connaturale l’atteggiamento critico, dal diritto romano sa che le questioni definitorie sono *periculosae* perché non sempre poi reggono al sillogismo deduttivo e i confini concreti restano da regolare. Al contrario, ben più gli vale guardare, induttivamente, all’insieme delle previsioni che interessano una certa fenomenologia. Il fatto, come si usa dire, supera spesso il diritto e solo procedendo dal particolare al generale, a sintesi delle sparse previsioni, si profila davvero un certo *status* o un certo qual regime giuridico.

In realtà - se è consentito cogliere l’occasione per un’osservazione *in limine* - per le scuole museologiche sarebbe preferibile diffidare delle sirene della giuridificazione, della suggestione della coercizione che surroga la persuasione: perché si va a impattare, giocoforza, con gli assetti dissonanti e gli interessi contrapposti e i non deboli loro argomenti. Meglio allora convincere argomentando che tentare, con difficoltà, di costringere. E di rimbalzo, non si pensi che l’analisi giuridica pretenda prevalere su quella museologica che incontra quell’impatto: è che il diritto deve considerare il rapporto proporzionato tra tutti gli interessi toccati, non solo quello che si desidera massimizzare. Poiché però qui di diritto ci occupiamo, del diritto dobbiamo utilizzare metodi e strumenti.

**3.** Qui poi si presenta un altro problema, tutto italiano: quello della ripartizione della funzione legislativa nel caso di legislazione concorrente tra Stato e regioni - quanto meno a statuto ordinario - dove lo Stato definisce i principi fondamentali e sta poi alle regioni porre con leggi regionali le norme di dettaglio.

Può essere utile ricordare che si arrivò al *Codice dei beni culturali* nel 2004 ad appena cinque anni dal *Testo Unico* in materia di beni culturali del 1999, perché nel 2001 era intervenuta la riforma costituzionale del *Titolo V* che aveva costituzionalizzato, sulla leva della competenza legislativa (art. 117), il tema della *valorizzazione* del patrimonio culturale distinguendolo dalla *tutela*. Era necessario procedere a un aggiornamento del *corpus* normativo nazionale arricchendolo di norme recanti *principi* *generali* in tema di *valorizzazione*. E basta confrontare il numero degli articoli dei due testi per vedere che l’elemento aggiuntivo è costituito proprio dalle norme sulla valorizzazione.

La *valorizzazione* rappresentava per le regioni un importante traguardo, un’aspirazione sottolineata e reclamata infinite volte. Ma, cosa notevole, dopo il 2004 le regioni, finalmente chiamate all’agognato compito di legiferare in tema di valorizzazione, quasi non lo hanno fatto. E’ rarissimo trovare disposizioni regionali su questo tema. Si possono passare in rassegna le leggi di tutte le regioni - non è poca cosa – ma è difficile reperire leggi regionali *post*-2004 dedicate alla valorizzazione.

Il punto è che, paradossalmente, con la riforma costituzionale del 2001 le regioni ordinarie da un lato hanno guadagnato questa nuova competenza, dall’altro hanno letteralmente perso quella, notevole, che era loro assegnata dal testo costituzionale del 1948 cioè la competenza su *«musei e biblioteche di enti locali»*[[4]](#footnote-4)*.*

Eccezioni a questo panorama sono rappresentate, ma senza autentiche innovazioni sostanziali, dalle recentissime l.r. Lazio 20 giugno 2016, n. 8 (*Interventi di valorizzazione delle dimore, ville, complessi architettonici, parchi e giardini di valore storico e culturale della Regione Lazio e disposizioni a tutela della costa laziale*) e l.r. Lombardia 7 ottobre 2016, n. 25 (*Politiche regionali in materia culturale - Riordino normativo*), o della meno recente ma generica l.r. Marche 9 febbraio 2010, n. 4 (*Norme in materia di beni e attività culturali*).

Le regioni piuttosto hanno cercato di mantenere a effetto le loro leggi sui musei precedenti al *Codice*, o addirittura di approvarne di nuove (è il caso ad es. della l.r. Campania 23 febbraio 2005, n. 12 - *Norme in materia di musei e di raccolte di enti locali e di interesse locale*, che all’art.4 senz’altro prevede un procedimento per il “*riconoscimento dell’interesse regionale”*; o della l.r. Toscana 25 febbraio 2010, n. 21 -*Testo unico delle disposizioni in materia di beni, istituti e attività culturali*, che all’art. 20 arriva a prevedere un procedimento, demandato ad un apposito regolamento del 2011, per il *“riconoscimento della qualifica di museo o ecomuseo di rilevanza regionale”*).

Del resto, legiferare in dettaglio sulla *valorizzazione* è quasi non necessario perché la *valorizzazione* di solito non pone conflitti di interesse, che è ciò che crea un ‘bisogno di diritto’. La valorizzazione è solo un’*attività*, non è una funzione pubblica, perciò non è riservata a pubbliche amministrazioni (la *tutela* si oppone al diritto di proprietà, la *valorizzazione* segue la titolarità del bene o il consenso del titolare e corrisponde a infinite iniziative orientate a far meglio conoscere e a favorire l’accesso generale alla fruizione di beni culturali: pubbliche, private, in partenariato, comunque in ragione della disponibilità giuridica del bene).

Si tratta per le regioni, a ben vedere, di ‘politiche’ che in sé non abbisognano di nuove norme *ad hoc*. La loro qui è per lo più attività organizzativa e di sostegno, da amministrazione di servizi invece che di pedagogica direzione: richiede il rispetto di regole generali già poste e il corretto e trasparente esercizio della discrezionalità tecnico-amministrativa (sono i criteri generali dell’art. 12 della legge n. 241 del 1990 su procedimento e trasparenza amministrativi per gli atti attributivi di vantaggi economici: *«la concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari e l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati sono subordinate alla predeterminazione da parte delle amministrazioni procedenti, nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti, dei criteri e delle modalità cui le amministrazioni stesse devono attenersi»*, e di ciò va dato conti nei singoli provvedimenti).

Di più: i *principi generali* della valorizzazione posti dal *Codice* sono sufficientemente comprensivi da quasi non richiedere ulteriori interventi di dettaglio. Insomma, oggi per i *musei* di interesse localeci si trova prevalentemente di fronte a leggi regionali pre-*Codice* ispirate al perimetro della potestà legislativa regionale qual era prima. Leggi che dunque prevedono disposizioni sui musei di interesse locale: ma queste leggi ora cedono alla definizione generale posta dal *Codice* nel 2004 e, soprattutto, al nuovo riparto di competenze. Si tratta comunque di previsioni sostanzialmente finalizzate ad ammettere i musei nei sistemi museali locali o a disporre misure di aiuto.

**4.** Ma lasciamo l’usurante confronto di competenze tra Stato e regioni. In realtà, anche per l’ellitticità della formula dell’art. 101, per la legge non esiste una qualificazione vigilata di *museo,* dalla portata esclusiva e che impedisca a un chiunque di qualificare come “museo” una raccolta qualsiasi, messa su in assenza di un qualsiasi concetto museologico, insomma per gli studiosi immeritevole di tanta denominazione. In effetti si vedono musei di tutto, autoqualificati tali e senza che nessuno possa impedire l’uso di questa denominazione. E, se non bastasse, le regioni sono ben generose nell’ammettere di tali entità nei loro sistemi museali[[5]](#footnote-5).

Insomma, al di là della generica definizione dell’articolo 101 del *Codice*, cosa debba non essere un *“museo”* in Italia dal punto giuridico è difficile stabilire davvero e soprattutto non è sempre dato accertare o poter riconoscere. Non solo: superando lo stesso art. 101, da parte regionale si arriva a includervi, come partecipi ai sistemi museali locali (che pur postulano una valutazione amministrativa di congruenza rispetto alla definizione legislativa), finanche strutture didattiche interattive per l’apprendimento delle scienze. E allora le cose si complicano ulteriormente. L’inconveniente delle dilatazioni *ad infinitum* è infatti che se tutto può essere *museo* (per beneficiare di sostegni pubblici, erogati a discrezione), non ci potrà poi dolere dell’effetto di inutilità di quella già ampia definizione normativa. L’inflazione, si sa, non è garanzia di qualità. Inutile dire poi della contraddizione con l’idea – pubblicistica, o meglio dirigistica - di assoggettare tutti i *musei*, quasi siano tutti *servizi pubblici*, al vaglio amministrativo di standard qualitativi: in contraddizione definitiva, almeno per i musei privati, con il grado massimo di soggettività che per loro natura hanno e con la connotazione codicistica di *«servizio privato di utilità sociale»* (art. 101, comma 4; art. 111, comma 4)[[6]](#footnote-6).

Se questa è la situazione per i *musei*, categoria che comunque in qualche modo è normata, la mancanza di distinzioni si replica per le *case museo*, non distintamente normate e che, allo stato, non possono che essere ricondotte ai *musei*.

Forse è anche grazie a questo che si assiste a tanta proliferazione di *case museo*. È ben più facile, magari temerariamente, aprire una *casa museo* perché in qualche modo già confezionata, rispetto al costituire una collezione e attorno ad essa un museo. Chi e cosa lo impedisce?

Occorre essere consapevoli che se così stanno le cose per gli stretti *musei*, probabilmente altrettanto lo sarebbero per le *case museo* anche un indomani venisse introdotta la previsione che nel 2013 si pensava d’introdurre. Se non accompagnata da un procedimento amministrativo di accertamento costitutivo, previsto dalla legge (nei termini in cui sia costituzionalmente possibile: si è visto che alcune regioni lo hanno figurato, ma occorrerebbe una legge dello Stato), non garantirebbe un confine tra ciò che è e ciò che non può essere chiamato tale: rifletterebbe per la specie la stessa incertezza presente per il genere *musei*.

D’altra parte, prima di introdurre nuove norme è d’obbligo una domanda di fondo. Di quale *diritto* specifico hanno bisogno le *case museo*, di quale sicurezza giuridica, quali sono i conflitti che vanno prevenuti o risolti? Una nuova normativa è sempre pesante perché si inserisce in spazi prima liberi: che viene a condizionare e a delimitare, generando restrizioni, nuovi oneri amministrativi e pesi economici. Dunque è occasione di nuovi conflitti. Tanto più che qui nemmeno si è nell’ambito della funzione di *tutela* e dunque si porrebbero delicate questioni di compatibilità costituzionale con il principio di sussidiarietà dell’art. 118, quarto comma, e con i principi di libertà della cultura dell’art. 33, di espressione dell’art. 21 e se del caso di impresa dell’art. 41 e di proprietà dell’art. 42 della Costituzione.

Non solo: questioni si porrebbero anche perché qui si è fuori dall’art. 9, secondo comma, Cost. (*[La Repubblica] «tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione»*): norma dedicata alla funzione pubblica di *tutela*, che ha il *proprium* in un rapporto particolare tra autorità e proprietà e tra autorità e commercio, con uno statuto del *bene culturale* caratterizzato dall’insistenza sulla cosa di due poteri, quello privato e quello pubblico, ciò che giustifica la limitazione recata ai privati dalla funzione pubblica di tutela.

Posto dunque che in tema di *valorizzazione* si è fuori da quell’ambito (la si collega al ricordato art. 9, primo comma: *«La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica»*), occorrerebbe essere certi della compatibilità costituzionale dell’introduzione di poteri autoritativi, non di tutela ma alla maniera della tutela, in tema di autorizzazione all’apertura di “musei” o “case museo”. Il che trasformerebbe, almeno in parte, il *servizio* pubblico di valorizzazione se riferito a un sistema museale in una *funzione* pubblica di direzione e controllo e un’attività per sua natura libera al proprietario in un’attività condizionata a un accertamento amministrativo. Una selezione autoritativa, insomma, dell’accesso alla *valorizzazione*, non per la salvaguardia di *beni culturali* ma per l’apertura al pubblico di loro possibili contenitori. Nessuna norma di legge, imprescindibile per il principio di legalità, oggi prevede un tale potere.

**5.** Veniamo così al tema dei temi. Anzitutto, le *case museo* hanno bisogno di ulteriore tutela oppure solo di supporti in valorizzazione? L’esperienza lascia constatare che quando il mondo delle *case museo* si rapporta con il Ministero per i beni culturali, finisce spesso per trovarsi di fronte alla tendenza all’incorporare il tema nella funzione pubblica di tutela, senza si rifletta che in realtà non c’è bisogno di una nuova tutela per categorie e che per le *case museo* un avanzamento ulteriore delle restrizioni che ne derivano rappresenterebbe, in termini pratici, un vestito troppo stretto. *Tutela* infatti significa che qualsiasi modificazione, intervenuto il vincolo, va sottoposta ad un giudizio di compatibilità del MIBACT, cioè della Soprintendenza. Conviene davvero a una *casa museo*, la cui gestione deve avere una certa elasticità e flessibilità, un tale pervasivo controllo? È ragionevole e proporzionato alle sue esigenze e alle esigenze della generalità che ogni alterazione, ogni spostamento al suo interno sia sottoposto al previo vaglio della Soprintendenza?

In realtà, specie per le *case museo* private è l’autoresponsabilità insita nella libertà dell’agire che potrà guidare al meglio chi le possiede e la gestisce: non un’inutile e sovrabbondante pervasività della tutela. La *tutela*, funzione pubblica importantissima, ascritta tra i *principi fondamentali* della Costituzione (art. 9), serve per salvaguardare il patrimonio culturale dalla disintegrazione e dalla dispersione. Ma chi ha offerto alla fruizione pubblica e gestisce una *casa museo* già procede spontaneamente nella direzione opposta. Egli non necessita, fin nella gestione, di trovare nell’amministrazione pubblica un tutore minuzioso; piuttosto, ha bisogno di un sostegno e semmai di un concorso nella valorizzazione di ciò che già da solo sta valorizzando.

Era per queste ragioni che nel 2013 si era immaginato di introdurre una definizione delle *case museo* tra le norme codicistiche sulla *valorizzazione* e non tra quelle sulla *tutela*. Parlare di ulteriore tutela, rispetto a quella già esistente sui beni culturali eventualmente presenti in una *casa museo*, non ha altro effetto che introdurre elementi che rendono più onerosa e faticosa la gestione. Del resto, gran parte delle cose che compongono le *case museo* di tutela già, e giustamente, ne conoscono: in ipotesi l’edificio, i singoli pezzi, le collezioni. Spesso l’edificio è sottoposto di suo a vincolo, cioè a tutela in quanto in sé d’interesse storico-artistico (non in quanto contenitore di *casa museo*). Analogamente, molte delle cose che sono all’interno di una *casa museo* possono essere sottoposte a vincolo, come un dipinto o una statua di particolare importanza; la collezione intera può essere sottoposta a vincolo. Ma comunque sono frammenti di ciò che, nella sua complessità, compone una *casa museo*: hanno una loro distinta ragion d’essere di tutela, ma non riguardano la *casa museo* come unità composita.

Il *museo* spesso viene scambiato per bene culturale, ma non lo è: il *museo* solo è un contenitore di beni culturali. È una *res*, non una *persona*. Beni culturali sono quelli che si trovano al suo interno, o come cose individue o come collezioni; ma il *museo* di suo è altra cosa, per quanto gli si riconosca una dignità autonoma. Il *museo* è piuttosto, come dice l’art. 101, un luogo della cultura, un’istituzione della cultura, uno strumento di valorizzazione di beni culturali. Perciò un museo privato, in quanto tale, non è sottoposto a tutela. Lo sono semmai gli oggetti o le collezioni che contiene o, in alcuni casi, può esserlo l’edificio che lo contiene. Ma l’insieme, come luogo della cultura, di suo è estraneo all’idea stessa di tutela. È, per il diritto, uno strumento di fruizione e valorizzazione, cioè di conoscenza pubblica di quanto contiene e offre in godimento ai visitatori.

**6.** Come si può vedere, le tematiche giuridiche essenziali che si pongono per i *musei* si possono riflettere per le *case museo*. È anche per questa ragione che, agli occhi del giurista, una distinzione tra *museo* e *casa museo* resta difficile. Sono due entità dal punto di vista delle norme assai vicine. Il giurista è, oggi, naturalmente portato a dire che *le case museo sono* *una specie del genere museo*. E così ad applicare alla casa museo i principi e le regole che si applicano per i musei.

Queste sono le questioni di base attorno alle quali ruota, quanto a configurazione giuridica, la *casa museo*. Le *case museo* hanno dunque bisogno di norme, bisogno di diritto, di uno *status* giuridico differenziato? Quali regole e quali principi che si applicano per i *musei* non vanno bene per le *case museo*? Di quali altri necessitano? Questo è il quesito.

Ci sono due concezioni del *bisogno di diritto*: quella normativa, coerente con lo Stato di diritto, e quella decisionista. La prima concezione dice che il bisogno di norme nasce quando c’è un rischio di conflitto d’interessi da regolare in prospettiva, un potenziale urto tra due pretese che rischia sovrapposizioni e rivendicazioni, per cui occorre una preventiva *actio finium regundorum* atta a stabilire, ad esempio, a chi appartiene una certa cosa. Il diritto nasce dalla regola e questa è ripartizione e misurazione, *nomos* da *nemein* che, ricorda Carl Schmitt, significa possedere ma anche dividere, ripartire i campi, tracciare confini. Sicché, se si pensa che per le *case museo* un tal bisogno si presenti, vuol dire che c’è un effettivo bisogno di norme; ma se questo bisogno, o meglio il rischio di un conflitto di interessi non è davvero avvertito, si rischia una sovrabbondanza legislativa che mai è una buona soluzione, anzi è un inutile fattore di complicazione. L’altra concezione, quella decisionista propria di Schmitt, dice che il politico non ha bisogno di diritto per fare diritto: è la decisione concreta che alla fine determina come stanno realmente le cose. Per coincidenza, qui entrambe oggi appaiono realistiche per le *case museo*: è l’esperienza pratica che conduce a gestire, nello spazio naturale di libertà o di potere pubblico incondizionato, specie regionale, le *case museo* o i loro sostegni: non le norme che non ci sono. Perciò, prima di arrivare a reclamare un bisogno di nuovo diritto scritto, occorre capire bene se, dove e come si pongono conflitti d’interesse.

C’è una prima osservazione che addita un potenziale conflitto nel proliferare, stimato eccessivo, di *case museo*. Però, come detto, se è arduo delimitare il campo per i musei, realisticamente non sarà meno difficile per le *case museo*. Per selezionare agendo non sul campo dei divieti, ma su quello dell’offerta, si possono percorrere in positivo interessanti vie alternative, come quelle della labellizzazione, certificazioni fatte da grandi istituzioni - per esempio dall’ICOM - per cui la tal *casa museo* avrebbe un *label* particolare e in qualche modo ufficiale, fonte di distinzione e di particolare credibilità. In un mondo incentrato sulla comunicazione, può avere notevoli effetti. A sistema normativo esistente, non è comunque dato vietare a qualcuno di chiamare la casa, che ha ereditato o comprato e apre al pubblico, *casa museo*.

La risposta alla domanda sul ‘bisogno di diritto’ è insita in queste constatazioni. In sintesi, è una specificazione dell’analogo tema per i restanti *musei*.

**7.** Viene posta anche la domanda se i *musei* debbano ormai essere a ingresso gratuito. La domanda poggia sulla ricordata definizione di museo posta dal “decreto musei”, recante l’inciso - dalla manifesta portata ideale - *«senza scopo di lucro»*; ma sembra sovrapporre l’assenza di *scopo di* *lucro* all’assenza di *economicità*. La risposta è senz’altro negativa. Una prescrizione giuridica di *gratuità* in realtà non esiste e se esistesse, almeno per i musei non statali sarebbe illegittima. Come si è detto, quella definizione resta comunque tutta interna al sistema dei musei statali, che peraltro sono a pagamento perché le norme sulla bigliettazione non sono state abrogate e anzi vi si costruiscono apposite e ben consistenti gare d’appalto, che mettono a nudo la valenza pratica di questa idealistica previsione nominale (naturalmente, l’appaltatore agisce a fine di lucro). Da nessuna parte è scritto che non si possa far pagare un biglietto d’ingresso in un museo. Del resto, chi lumeggia di queste tesi dovrebbe anche porsi il serio quesito da dove si traggano le risorse per mantenere il museo. Pare che in Italia nessun museo raggiunga il pareggio di bilancio tranne i Musei Vaticani, che però non sono in Italia, e il Colosseo, che però non è un museo vero e proprio. Ma al di là di questi il museo è, quasi naturalmente, un’entità economicamente in passivo. Al contempo, nell’esperienza non si ha conoscenza del fantasticato museo-azienda, di un museo orientato all’utile come un’azienda. È un mito che qualcuno ogni tanto ama evocare quasi fosse a portata di mano vedendovi il traguardo dell’efficienza e trascurandone gli effetti riflessi. Ma la realtà delle cose dice che il museo resta comunque un complesso per lo più in perdita. Sicché a un approccio realistico bisogna cercare di contenere i disavanzi. Aprirlo a pagamento è un sistema del tutto consono – assenza di *fine di lucro* non significa assenza di *economicità* – anche se di suo non sufficiente a raggiungere il pareggio di bilancio.

**8.** Si pongono poi alcune questioni pratiche che nell’attuale situazione riguardano sia le *case museo* che i *musei* privati. È il caso di esaminarne.

La questione dei requisiti e degli *standard* minimi museali è una questione importante. Anzitutto si deve distinguere: ci sono gli *standard* di sicurezza che non riguardano questo ordinamento di settore, ma del Testo Unico delle leggi di pubblica sicurezza che si preoccupa di assicurare, ad esempio, che siano rispettate le prescrizioni tecniche antincendio e in generale tutto quello che spesso si usa chiamare, con un non inutile anglicismo, *safety*. A quel riguardo, non va dimenticato il *principio di proporzionalità*, un principio fondamentale ormai presente in tutta la giurisprudenza europea, che dice che una misura amministrativa restrittiva può essere adottata soltanto in presenza di tre elementi: se è idonea, se è necessaria e se non è eccessivamente sproporzionata, vale a dire rappresenta il minimo mezzo, il minimo sacrificio a carico del privato per davvero raggiungere l’obiettivo generale di cui davvero c’è bisogno. L’amministrazione dei Vigili del Fuoco spesso disconosce questo principio, si vedono atti sproporzionati alla reale esigenza di sicurezza come quando si impone il trattamento ignifugo per gli arazzi. Non basta: spesso ci si spinge a pretendere di applicare al visitatore le garanzie previste dalla legge per la tutela dei lavoratori sul luogo di lavoro, trasposte senza base legale a finalità che non riguardano più il lavoratore ma il visitatore. Sono applicazioni esasperate del concetto di *safety*, complicanti inutilmente la pesantezza amministrativa e al fondo vagheggianti discarichi di responsabilità. Occorrono piuttosto misure di precauzione, da identificare di volta in volta, trovando punti di equilibrio misurati, concreti e ragionevoli.

Ben altra cosa, pertinente allo stretto profilo museale, è la stanca tematica che riguarda il decreto ministeriale 10 maggio 2001 (*Atto di indirizzo sui criteri tecnico- scientifici e sugli standard di funzionamento e sviluppo dei musei (Art. 150, comma 6, del d.lgs. n. 112 del 1998)*).

La base normativa di quel decreto ministeriale pre-*Codice* era nelle riforme amministrative degli ultimi anni ‘90, dove in origine si figurava – previsione mai poi attuata - il trasferimento della gestione di musei o altri beni culturali statali a regioni, province o comuni. Sicché per garantire che una tale devoluzione non abbassasse il livello di prestazione finora garantito dallo Stato, si voleva che con un decreto ministeriale fossero definiti criteri tecnico-scientifici e *standard* minimi da osservare nell'esercizio delle attività trasferite, per garantire la persistenza di un adeguato livello di fruizione collettiva dei beni, la loro sicurezza e la prevenzione dei rischi. Insomma, quello del 10 maggio 2001 era un testo di attenuazione del temuto rischio da trasferimento, la cui funzione era solo di contrastare la perdita di capacità e professionalità che ne sarebbe fatalmente derivata. Queste erano le finalità di legge e questa dunque era la perimetrazione di operatività dell’articolo 150 d.lgs. n. 112 del 1998.

La commissione che elaborò quel decreto ministeriale però dimenticò che non poteva disporre oltre questo perimetro precauzionale e, assurtasi a legislatore per qualsivoglia museo, elaborò un testo di vasto programma, l’alfa e l’omega del dover essere del museo. Vi erano dettagliate ed eccellenti previsioni tecniche dal punto di vista museografico e museologico, il che restava nel giusto contenuto. Ma vi erano anche previsioni giuridiche straripanti il margine di legalità e restrittive – in contraddizione – dell’invocata autonomia per i musei pubblici come dell’originaria libertà e dei diritti stessi dei titolari dei musei privati. Ad esempio, si definiva lo status giuridico dei musei e vi si scrisse che ogni museo, di qualsiasi natura, si dovesse dare uno statuto e di un regolamento. A parte la singolare concezione di “statuto”, una simile prescrizione, già irragionevole, in realtà avrebbe potuto essere imposta a terzi solo dalla legge, non da un unilaterale decreto ministeriale: e tutt’al più sarebbe stata possibile soltanto per quei musei statali che andavano trasferiti alle regioni. Il decreto, insomma, contemplò prescrizioni eteronome, eccedentarie alla sua ragion d’essere. Sicché già nasceva, nei contenuti, esuberante quando si discostava da quelle apprezzabili e congrue indicazioni tecniche. Al giurista bastava considerare che l’*”atto di indirizzo”* di cui al decreto ministeriale 10 maggio 2001 insomma – per le non autorizzate affermazioni non tecniche, ma di diritto – eccedeva la clausola legislativa a regolamentare e la funzione tipica dell’atto.

Sta di fatto che poi che nel 2004 il *Codice* abrogò espressamente quell’art. 150. Per conseguenza quel decreto ministeriale è anche divenuto privo della base legislativa. Non solo: la nuova regolamentazione della materia non prevede più quel trasferimento di gestione, sicché la stessa funzione dell’atto è cessata. Il giurista lo considera semplicemente e implicitamente abrogato.

Vero è che si vedono leggi regionali di prima del *Codice* che richiamano il decreto. Così ad esempio la l.r. Umbria 22 dicembre 2003, n. 24 (precede di un mese il *Codice*) su *Sistema museale regionale - Salvaguardia e valorizzazione dei beni culturali connessi*, dove – limitatamente ai musei pubblici - si dice (art. 6) che la Regione curerà la loro armonizzazione con le disposizioni del decreto ministeriale del 2001. Per questo richiamo, si pone questione sull’ipotetica - vista la sorte sopravvenuta della fonte di produzione - sopravvivenza del rinvio (c.d. rinvio statico, recettizio ?), ma non è questa la sede per addentrarvisi. Più che l’inattualità del rinvio, conta infatti la sua limitata latitudine. Quei lavori preparatori documentano che l’aggettivo “pubblici”, detto dei musei, inizialmente non figurava, ad estendere il richiamo anche ai musei privati. La distinzione però fu accolta dal legislatore regionale: a quegli *standard* non potevano essere astretti i musei privati. Sicché la legge regionale circoscrisse il rinvio ai musei pubblici: e tanto vale oggi per le *case museo* private. Il richiamo in via amministrativa è illegittimo. Lo schema si replica altrove.

Da tutto questo viene che se, come detto, per il giurista una *casa museo* è una specie del genere *museo*, quando è privata mai è vincolata agli *standard* del decreto ministeriale del 2001.

Piuttosto, l’art. 114 del *Codice*, dedicato ai *livelli di qualità della valorizzazione*, regolando *ex novo* la materia prevede che il MIBACT, le regioni e gli enti pubblici territoriali, anche con il concorso delle università, fissino i livelli minimi uniformi di qualità delle attività di valorizzazione su beni di pertinenza pubblica. I livelli sono adottati con decreto del Ministro su intesa in Conferenza unificata. I privati che hanno in gestione la valorizzazione dei musei pubblici sono tenuti ad assicurarne il rispetto. Non lo sono i privati che gestiscono musei privati.

È una fattispecie ben diversa da quella a base del decreto ministeriale del 2001 perché ha tutt’altro obiettivo: è finalizzata a garantire *standard* minimi nei servizi pubblici culturali (museali e non) in ipotesi di esternalizzazione. Nulla a che fare con l’immaginato decentramento istituzionale dei musei statali. Non è più a cautela della qualità dell’offerta museale e della sicurezza del servizio in ipotesi di trasferimento della gestione statale a livelli decentrati. L’art. 20, lett. *h)*, d.P.C.M. n. 171 del 2014 sulla riorganizzazione del Mibact, a proposito delle competenze del Direttore generale «Musei» - che *«sovraintende al sistema museale nazionale e coordina i poli museali regionali»* e *«svolge […] funzioni e compiti di valorizzazione del patrimonio culturale […] con riguardo a tutti gli istituti e luoghi della cultura di cui all'articolo 101, commi 1 e 2, […], che siano di pertinenza dello Stato o costituiti dallo Stato»* - fa ai riguardi di questi *«livelli minimi uniformi di qualità»* e degli standard ICOM riferimento solo a *«gli istituti ed i luoghi della cultura dipendenti dal Ministero»* e ai *«musei statali»*. Altrettanto fa il “decreto musei” 23 dicembre 2014, che non a caso si intitola *«Organizzazione e funzionamento dei Musei Statali»*:per il quale peraltro è d’obbligorilevare l’autentico – spiace dirlo – fuor d’opera, all’art. 7 sul sistema museale nazionale, del menzionare quasi fosse ancora esistente, quale riferimento per l’*«organizzazione»* (?) del sistema stesso, il decreto ministeriale 10 maggio 2001, per di più riferendolo anche ai musei privati (il che vorrebbe significare, per le *case museo* private, che potranno partecipare all’istituendo sistema solo se si conformano a quel decreto e alle sue previsioni, sia tecniche che “giuridiche”). Un eccesso che porta all’immediata disapplicazione dell’illegittima previsione: fatta da un “decreto non regolamentare”, cioè in un atto dichiaratamente non-normativo finalizzato (ex art. 17, comma 4-*bis*, lett. *e)*, l. n. 400 del 1988) alla sola *«definizione dei compiti delle unità dirigenziali nell’ambito degli uffici dirigenziali»*, con cui si vorrebbe far rivivere un abrogato altro atto non normativo riguardante il soppresso trasferimento dei musei statali alle regioni. Vale a dire, atti di tutt’altro perimetro e finalità e che in nessun modo possono incidere su diritti e facoltà. Ognuno, del resto, vede l’eccesso di burocratizzazione, all’opposto della conclamata semplificazione.

A parte l’inidoneità dell’atto, domina come accennato che l’art. 184 del *Codice* ha espressamente abrogato l’articolo 150 d.lgs. n. 112 del 1998 e di riflesso è venuta meno la base legittimante quel decreto ministeriale: cade la norma di base e cadono automaticamente le previsioni derivative, così il decreto ministeriale 10 maggio 2001 è venuto meno sin dal 2004. È poi appena il caso di rilevare che nemmeno fu salvato dall’art. 130 del *Codice*, per il quale restano in vigore le *«disposizioni regolamentari precedenti», «attinent*[i] *alle norme contenute in questa Parte* [III del Codice]*»*: vuoi perché non c’è quest’attinenza (anzi, l’art. 114 regola nuovamente la materia), vuoi soprattutto perché non si tratta di un *regolamento*: e con le fonti del diritto – cioè con il potere di produrre comandi generali e divieti generali - è bene essere precisi in uno Stato di diritto. *Dike* si oppone a *hybris*, è vano pretendere che quel decreto, con la sua esorbitante pretesa imperativa, torni a sopravvivere come frammento vagante di un oggetto giuridico non identificato. Resta un interessante e utile documento metodologico di museologia o museografia: ma senza valore giuridico. Si deve piuttosto guardare alla realtà della legislazione di oggi, con i *principi fondamentali* incorporati nel *Codice*, chiara ed esaustiva anche in questo settore.

**9.** In realtà, dopo la riforma del *Titolo V* (2001) della Costituzione sono da rivedere le competenze delle regioni in tema di musei - e per conseguenza, in ipotesi, di case museo - perché oggi, per la Costituzione vigente, hanno competenza solo in materia di *valorizzazione* e pretendere che ne conservino in tema di *musei locali* in quanto tali è anacronistico e ormai contro la stessa Costituzione. Se si continua a registrare la presenza cartolare di leggi regionali sui musei locali, nelle cose queste hanno validità circoscritta alla loro valorizzazione. Tanto che, di fatto, le regioni procedono per lo più in lata discrezionalità ai sostegni che ritengono e mostrano di non avvertire un bisogno di norme di dettaglio per la valorizzazione generale di loro competenza. Questo avviene per la causa che si diceva: nella valorizzazione di solito non c’è conflitto e non sorge un vero ‘bisogno di diritto’.

Per le *case museo* tra i *musei*, un’ipotetica normativa regionale meramente regolamentare - per sua natura priva di capacità limitative dei diritti, effetto riservato alla legge - che stabilisse requisiti per poter definire tale una *casa museo*, non sarebbe di sufficiente impedimento al chiamare tale una struttura che non vi rispondesse. Se un qualcuno ereditasse una casa priva di quei requisiti, la denominasse “*casa museo*” e la aprisse al pubblico con biglietteria e quant’altro, nulla oggi si potrebbe fare per impedirlo.

La questione di fondo è che ancor oggi in Italia, diversamente da altri paesi come per gli eccellenti *musées de France*, non è dato perimetrare con effetti esclusivi quanto corrisponde al tipo *museo*. Non lo vuole il legislatore nazionale, che non vi provvede. Tutto questo a maggior ragione vale per una *casa museo*. Resta salvo, per ragioni comuni, cioè consensuali, o di legislazione regionale, il possibile diniego di ingresso nelle reti museali regionali o locali. Ma questa è altra cosa e comunque ha un effetto limitato: solo preclude il beneficio della partecipazione a quei sistemi con i loro eventuali accessori di declinanti sostegni pubblici; ma non impedisce un’autonoma autoqualificazione verso il pubblico. Il che, osservando le cose dal punto di vista del non regolato mercato rilevante (*relevant market*) della fruizione museale, che con l’orientamento a piacimentodegli intermediatori turistici muove i grandi flussi dei turisti e dei loro biglietti, è quanto oggi nei fatti soprattutto rileva. Sarebbe il caso di affrontare le cose anche con questo più realistico, più dinamico e più attuale approccio, che della valorizzazione affronti finalmente e responsabilmente il nesso tra il dominante profilo culturale e il ritornante profilo economico.

**Giuseppe Severini**

Presidente di Sezione del Consiglio di Stato

Pubblicato il 21 giugno 2017

1. \* Da una dissertazione su invito dell’assemblea della *Commissione case museo* di ICOM-Italia. Roma, *Museo Canonica*, 18 ottobre 2016. [↑](#footnote-ref-1)
2. emanato in base a un sistema particolare di fonti e atti che muove dal d.-l. 24 aprile 2014 n. 66 - *Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale*, convertito con modificazioni dalla l. 23 giugno 2014, n. 89 che all’art. 16 consente la riorganizzazione dei ministeri e dal d.-l. 31 maggio 2014, n. 83- *Disposizioni urgenti per la tutela del patrimonio culturale, lo sviluppo della cultura e il rilancio del turismo* (c.d. *artbonus*) convertito con modificazioni dalla l. 29 luglio 2014, n. 106, che all’art. 14 consente *«Misure urgenti per la riorganizzazione del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo e per il rilancio dei musei»*, e così in base agli artt.20 e 30, comma 4, d.P.C.M. 29 agosto 2014, n. 171 - *Regolamento di organizzazione del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo*. [↑](#footnote-ref-2)
3. già il d.m. 10 maggio 2001 pretendeva che per *«ogni museo»* lo statuto e/o regolamento *«individui chiaramente»* *«la sua natura di* *organismo permanente e senza scopo di lucro*». Ma contestualmente ne predicava l’*«autonomia finanziaria»*, ivi incluso l’«*autofinanziamento*»: il quale di suo postula il raggiungimento di un utile economico, cioè una gestione orientata al non mero pareggio di bilancio. [↑](#footnote-ref-3)
4. Quella competenza era stata interpretata estensivamente come estesa ai musei e biblioteche “di interesse locale”: così per l’art. 7 d.P.R. n. 3 del 1972 sul trasferimento alle regioni delle funzioni amministrative statali in materia *«di musei e biblioteche di enti locali»*, che nell’articolato concerneva i *«musei […] di enti locali o di interesse locale»*: norma ora non abrogata espressamente, ma evidente oggetto di abrogazione implicita per incompatibilità con la riforma costituzionale del 2001 – di ben altro livello sistematico - che soppresse il testo dell’art. 117 su cui il decreto del 1972 si basava e che richiamava in premessa: a meno di non togliere alla riforma costituzionale del 2001 il simmetrico effetto ampliativo della competenza regionale sulla valorizzazione. Quel trasferimento (poi ribadito e specificato dall’art. 47 d.P.R. 24 luglio 2077, n. 616), già di malcerto oggetto (quasi non c’erano prima leggi che attribuissero allo Stato competenze particolari sui musei di interesse locale), era comunque in pratica inefficace in tema di *tutela*, sempre e comunque riservata allo Stato come affermato dalla giurisprudenza costituzionale sul noto caso “del piviale ligure”. Corte cost., 10 giugno 1993, n. 277 disse – sciogliendo le incertezze lasciate da Corte cost., 28 luglio 1988, n. 921 - riservata allo Stato l’autorizzazione al *restauro*, manifestazione della *tutela*, di beni culturali siti all’interno dei musei di enti locali: e così, in pratica, già da allora la competenza trasferita alle regioni in tema di musei locali era limitata alla valorizzazione. Sicché a maggior ragione oggi le leggi regionali pre-2004 sui musei locali valgono solo come normative di dettaglio in tema di valorizzazione conformemente ai principi fondamentali del *Codice*. [↑](#footnote-ref-4)
5. del resto la definizione ICOM non è generosa quando specifica che *«oltre ai ‘musei’, definiti come tali, sono compresi entro questa definizione»* anche altre forme che a rigore non vi rientrano ? [↑](#footnote-ref-5)
6. In effetti, se dal punto di vista museologico si registrano risultati pratici eccellenti, dal punto di vista giuridico il mondo dei musei minori pare il regno delle contraddizioni e delle incoerenze: autonomia *vs.* dirigismo; soggettivismo vs. restrizioni della soggettività; atti ministeriali *vs.* regionalismo; decentramento *vs.* neocentralismo; legislazione regionale *vs.* mera amministrazione; accesso vagliato ai sistemi museali *vs.* ammissioni generalizzate; sussidiarietà *vs.* funzione pubblica; rivendica di competenze regionali *vs.* mancata normazione; semplificazione *vs.* burocratizzazione; gratuità *vs.* autonomia finanziaria; ecc.. [↑](#footnote-ref-6)