

Il Volume raccoglie una selezione delle relazioni presentate alla VII Conferenza del Dottorato di ricerca in *Diritto per l'innovazione nello spazio giuridico europeo*, proponendo un percorso giuridico, trasversale e multidisciplinare, intorno al tema “*Vecchie e nuove declinazioni della responsabilità: fra teoria e prassi*”. L'iniziativa si inserisce nella tradizione convegnistica inaugurata nel 2017, ormai divenuta un punto di riferimento stabile per il dialogo tra Dottorandi, Dottori di ricerca e Assegnisti di numerosi Atenei italiani. La pubblicazione nasce con l'obiettivo di valorizzare e rendere più visibile il contributo di ricerca dei giovani studiosi, nella convinzione che le nuove generazioni accademiche possano offrire impulsi decisivi all'innovazione degli studi giuridici.

Marina Brollo è Professoressa ordinaria di Diritto del lavoro nell'Università di Udine e Coordinatrice del dottorato di ricerca interateneo in Diritto per l'innovazione nello spazio giuridico europeo. È stata Direttrice del Dipartimento di Scienze giuridiche, Preside della Facoltà di economia, Presidente del Comitato Unico di Garanzia (CUG) per le Pari Opportunità, Presidente dell'Associazione scientifica nazionale (AIDLASS), Coordinatrice nazionale del Gruppo di Esperti per la Valutazione (GEV) delle ricerche nelle Scienze giuridiche. Ha diretto, come Principal Investigator, diversi progetti di ricerca di interesse nazionale (PRIN). Fa parte dei Consigli direttivi o scientifici delle principali riviste e collane lavoristiche. Ha pubblicato libri e saggi sul diritto del lavoro, in qualità di autrice o di curatrice, in particolare sulla professionalità, sulle dimensioni spazio-temporali dei lavori, nonché sulla riforma dell'Università.

Leonardo Luca Pastore è dottorando di ricerca in Diritto processuale civile nell'Università di Trieste. È altresì cultore della materia in Diritto processuale civile nell'Università di Udine e autore di diverse pubblicazioni in Riviste scientifiche di classe A.

Cristian Tulissi è dottorando di ricerca in Diritto del lavoro nell'Università di Trieste. È altresì cultore della materia in Diritto del lavoro nell'Università di Trieste e autore di diverse pubblicazioni in Riviste scientifiche di classe A.

ISBN 979-12-5965-594-3



€ 30,00



M. Brollo (a cura di) *Vecchie e nuove declinazioni della responsabilità: fra teoria e prassi*

Vecchie e nuove declinazioni della responsabilità: fra teoria e prassi

VII Conferenza del Dottorato di ricerca in
Diritto per l'innovazione nello spazio giuridico europeo
(20 e 21 giugno 2024, Udine)

a cura di

Marina Brollo

con il coordinamento di

Leonardo Luca Pastore e Cristian Tulissi

CACUCCI  EDITORE
BARI

Vecchie e nuove declinazioni della responsabilità: fra teoria e prassi

VII Conferenza del Dottorato di ricerca in
Diritto per l'innovazione nello spazio giuridico europeo
(20 e 21 giugno 2024, Udine)

a cura di
Marina Brollo

con il coordinamento di
Leonardo Luca Pastore e Cristian Tulissi

CACUCCI  EDITORE
BARI

Il Volume è stato realizzato nell'ambito del Dottorato di ricerca interateneo (Università di Udine - sede amministrativa, Università di Trieste - sede associata) in *Diritto per l'innovazione nello spazio giuridico europeo*, in occasione della VII Conferenza dottorale, tenutasi presso Palazzo Antonini-Cernazai, Udine, 20 e 21 giugno 2024. Il Volume è stato pubblicato con il contributo dei fondi destinati al corso di Dottorato dal Dipartimento di Scienze Giuridiche "Livio Paladin" dell'Università di Udine.

*L'Archivio della Casa Editrice Cacucci, con decreto prot. n. 953 del 30.3.2022 della Soprintendenza Archivistica e Bibliografica della Puglia-MiC, è stato dichiarato **di interesse storico particolarmente importante** ai sensi degli articoli 10 c. 3, 13, 14 del d. lgs. n. 42/2004.*

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

© 2025 Cacucci Editore – Bari

Via Nicolai, 39 – 70122 Bari – Tel. 080/5214220

<http://www.cacuccieditore.it> e-mail: info@cacucci.it

Ai sensi della legge sui diritti d'Autore e del codice civile è vietata la riproduzione di questo libro o di parte di esso con qualsiasi mezzo, elettronico, meccanico, per mezzo di fotocopie, microfilms, registrazioni o altro, senza il consenso dell'autore e dell'editore.

Indice

Contributi:

Presentazione del Volume	3
<i>di</i> Leonardo Luca Pastore e Cristian Tulissi	
Introduzione: nuove sfide per i dottori di ricerca	5
<i>di</i> Marina Brollo	
Il dottorato di ricerca interateneo e le Conferenze dottorali: uno sguardo d'insieme sulla strada percorsa	11
<i>di</i> Laura Montanari e Francesco Emanuele Grisostolo	
Responsabilità in evoluzione	17
<i>di</i> Silvia Bolognini	

Sezione I: Diritto pubblico

La responsabilità processuale aggravata: nuovi sviluppi alla luce della riforma Cartabia	21
<i>di</i> Pamela Chiaranda	
La responsabilità politica del singolo parlamentare alla luce della riforma del Regolamento del Senato	39
<i>di</i> Margherita Corvasce	
<i>Corporate governance</i> e gestione della sostenibilità delle filiere produttive	51
<i>di</i> Paola Dassisti	
Pensieri, parole, responsabilità penale. Riflessioni vecchie e nuove in tema di manifestazione del pensiero, ripartendo dalle Sezioni Unite	73
<i>di</i> Giacomo Gallo	

L'organizzazione dei musei nazionali: la promozione dell' <i>accountability</i> attraverso il ruolo dei Direttori <i>di Federico Lovison</i>	95
La responsabilità penale (personale!) di fronte alle sfide della post-modernità: problematiche e prospettive dell'intelligenza artificiale <i>di Anna Pampanin</i>	113
La responsabilità dell'impresa per progetti in regime di <i>regulatory sandbox</i> <i>di Nicolò Pini</i>	133
La responsabilità disciplinare del dipendente pubblico alla luce dei principi costituzionali <i>di Lorenzo Ricci</i>	147
La responsabilità precontrattuale negli appalti pubblici: materia contesa tra giurisdizione amministrativa e giurisdizione ordinaria <i>di Laura Sancilio</i>	167

Sezione II: Diritto privato

Profili di responsabilità connessi alla diffusione e allo sviluppo dei <i>connected and autonomous vehicles</i> <i>di Martina Campaci</i>	183
Pilotaggio, comando della nave e <i>Vessel Traffic Services</i> <i>di Leonardo Carbone</i>	191
Responsabili per vocazione: le cooperative sociali c.d. di <i>tipo b</i> , l. n. 381/1991 <i>di Giulia Colombo</i>	203
<i>Functio navicularia</i> e perimetro delle <i>species annonariae</i> <i>di Simone Tentori</i>	215
Apprendistato sportivo: chi è responsabile per l'erogazione della formazione all'atleta? <i>di Cristian Tulissi</i>	233

Le responsabilità dei dipendenti pubblici: i rapporti tra procedimento
disciplinare e procedimento penale 249

di Michela Turollo

Operazioni straordinarie *cross-border* e responsabilità verso i creditori:
il labile confine tra *lex societatis* e *lex concursus* 263

di Enrico Vanzetto

L'organizzazione dei musei nazionali: la promozione dell'*accountability* attraverso il ruolo dei Direttori*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. L'assetto organizzativo dei musei e il ruolo centrale dei Direttori. – 3. Il contenzioso derivato dalla nomina di alcuni direttori museali sprovvisti di cittadinanza italiana. – 3.1. Le prime decisioni del Tar Lazio e della Sesta Sezione del Consiglio di Stato (maggio-luglio 2017). – 3.2. Fasi controverse dinanzi al Consiglio di Stato (febbraio 2018). – 3.3. La decisione finale dell'Adunanza Plenaria (giugno 2018). – 4. Una governance dei musei improntata all'*accountability*.

1. *Premessa*

La ricerca degli aspetti relativi al tema dell'*accountability* nei musei nazionali italiani richiede una ricostruzione basata sugli elementi riconducibili all'argomento, nel contesto del diritto e dell'organizzazione dei musei statali. In particolare, conviene prendere in considerazione la figura dei Direttori e le loro competenze, che prevedono diversi profili di responsabilità, e ripercorrere le fasi del contenzioso (2017-2018) derivato dalla nomina di alcuni direttori non italiani, al fine di inquadrarne ulteriormente il ruolo e le funzioni¹.

* Questa ricerca è stata condotta nell'ambito delle attività di ricerca PNRR del Consorzio iNEST (Interconnected Nord-Est Innovation Ecosystem) finanziato dall'Unione Europea Next-GenerationEU (Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) - Missione 4 Componente 2, Investimento 1.5 D.D. 1058 23/06/2022, ECS_00000043 - CUP G23C22001130006). Il presente contributo riflette solo il punto di vista e le opinioni dell'Autore, né l'Unione Europea né la Commissione Europea possono essere considerate responsabili.

¹ Le significative novità organizzative, introdotte nel 2014, sono il risultato della riforma dei musei iniziata dal ministro dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo Dario Franceschini. Con il d.m. 21 febbraio 2018 è stato avviato il progetto per il Sistema museale nazionale coordinato dalla Direzione generale Musei, che mira alla messa in rete dei musei e dei luoghi della cultura italiani. È opportuno ricordare che gli argomenti della responsabilità e della direzione museale sono stati maggiormente

I musei sono da sempre considerati luoghi delegati alla conservazione e allo studio del patrimonio culturale. In Italia si sono tradizionalmente evidenziati gli aspetti legati alla funzione di tutela e di ricerca tecnico-scientifica. Solo a partire dalla seconda metà del Novecento si è cominciato a dare importanza anche alla funzione di valorizzazione e, come conseguenza, ne sono derivati l'elaborazione di normative specifiche per i musei e l'interesse della disciplina giuridica, gradualmente aumentato nel corso degli anni².

In una realtà in cambiamento, è importante che il personale, di ogni ordine e grado, possieda competenze adeguate per svolgere al meglio le proprie funzioni, in modo particolare i Direttori. La riforma dei musei statali, con la definizione precisa dei loro compiti, ha così identificato i coordinatori responsabili delle decisioni, che rispondono in prima persona delle attività che si svolgono nell'istituto³.

2. L'assetto organizzativo dei musei e il ruolo centrale dei Direttori

Il d.p.c.m. 29 agosto 2014, n. 171, relativo alla riforma del Ministero dei Beni e delle Attività culturali e del Turismo (Mibact), ha introdotto la Direzione generale Musei e ha disciplinato l'organizzazione dei musei statali. In base all'art. 31, sono organi periferici del Ministero i musei e i Poli museali regionali (oggi Direzioni regionali Musei nazionali)⁴.

affrontati negli ambiti della museologia, della gestione dei beni culturali e dell'economia della cultura. In tal senso alcuni lavori sistematici sono quelli di SIBILIO PARRI B. (a cura di), *Responsabilità e performance nei musei*, Milano, Franco Angeli, 2007, TOBELEM J.-M., *Le nouvel âge des musées. Les institutions culturelles au défi de la gestion*, Paris, Armand Colin, 2010, e ID., *La gestion des institutions culturelles. Musées, patrimoine, centres d'art*, Malakoff, Armand Colin, 2017.

² Cfr. FORTE P., *I nuovi musei statali: un primo passo nella giusta direzione*, in *Aedon. Rivista di arti e diritto on line*, 1, 2015, pp. 0-0, e CASINI L., *Ereditare il futuro. Dilemmi sul patrimonio culturale*, Bologna, il Mulino, 2016, pp. 173-192. Per un inquadramento generale sul piano giuridico, v. MORBIDELLI G., CERRINA FERONI G. (a cura di), *I musei. Discipline, gestioni, prospettive*, Torino, Giappichelli, 2010, FERRARA L., LUCARELLI A., SAVY D. (a cura di), *Il governo dei musei tra Costituzione, funzione sociale e mercato*, Napoli, Editoriale scientifica, 2017, e CERRINA FERONI G., TORRICELLI S. (a cura di), *Il regime giuridico dei musei. Profili comparati*, Bologna, il Mulino, 2021.

³ Cfr. CASINI L., *Valorizzazione e gestione*, in BARBATI C., CAMMELLI M., CASINI L., PIPERATA G., SCIULLO G., *Diritto del patrimonio culturale*, Bologna, il Mulino, 2019, pp. 216-220.

⁴ A partire dal 2014, la struttura dei musei statali è stata aggiornata più volte. Da ultimo, il d.p.c.m. 15 marzo 2024, n. 57, contenente il nuovo Regolamento di organizzazione del Ministero della Cultura, ha introdotto il Dipartimento per la

Attraverso la riforma è aumentata la considerazione dei musei, non più ritenuti solo oggetti, ma elevati al grado di istituti, come confermato dall'art. 35 che riprende la definizione dell'*International Council of Museums* (ICOM), uniformando l'ordinamento italiano alle concezioni museali internazionali contemporanee: «I musei sono istituzioni permanenti, senza scopo di lucro, al servizio della società e del suo sviluppo. Sono aperti al pubblico e compiono ricerche che riguardano le testimonianze materiali e immateriali dell'umanità e del suo ambiente; le acquisiscono, le conservano, le comunicano e le espongono a fini di studio, educazione e diletto»⁵.

L'art. 30, comma 3, riconosce ad alcuni istituti e musei di rilevante interesse nazionale un'autonomia speciale, scientifica, finanziaria, contabile e organizzativa, pur sotto la vigilanza delle Direzioni generali Musei e Bilancio. L'organizzazione e il funzionamento dei musei statali dotati di tale autonomia sono disciplinati dal d.m. 23 dicembre 2014, che ne specifica il ruolo e la missione di servizio pubblico⁶.

L'art. 1, comma 2, insiste sulla loro missione, disponendo che «in attuazione dell'art. 9 della Costituzione, l'attività dei musei statali è diretta alla tutela del patrimonio culturale e alla promozione dello sviluppo della cultura e della ricerca scientifica e tecnica. Essa è ispirata ai principi di imparzialità, buon andamento, trasparenza, pubblicità e responsabilità di rendiconto (*accountability*)».

valorizzazione del patrimonio culturale, che comprende, come articolazioni organizzative, la Direzione generale Musei, i parchi archeologici e i musei, dotati di autonomia speciale di livello dirigenziale generale. Per la ricostruzione delle linee principali sulla riforma museale italiana si vedano gli scritti di CASINI L., *Il "nuovo" statuto giuridico dei musei italiani*, in *Aedon. Rivista di arti e diritto on line*, 3, 2014, pp. 0-0, TIMO M., *La disciplina dei beni culturali. Tendenze attuali ed aspetti problematici*, Ospedaletto, Pacini giuridica, 2017, pp. 239-247, e CASINI L., *Le metamorfosi del ministero della Cultura e le incongruenze dell'organizzazione amministrativa*, in *Aedon. Rivista di arti e diritto on line*, 2, 2024, pp. 105-109.

⁵ In argomento JALLA D., *Il museo contemporaneo. Introduzione al nuovo sistema museale italiano*, Torino, UTET, 2000, e MONTELLA M., *Musei e beni culturali. Verso un modello di governance*, Milano, Mondadori Electa, 2005.

⁶ Una delle più importanti novità introdotte con la riforma del 2014 è stata la concessione di un'autonomia speciale ad alcuni musei, di rilevante interesse nazionale. L'art. 30, comma 3, del d.p.c.m. 171/2014 ha riconosciuto tale autonomia a 18 strutture e, nello stesso anno, il d.m. del 27 novembre ha previsto la possibilità di attribuirle ad altri 2 istituti, con l'intenzione di aumentarne ancora il numero, come si è puntualmente verificato. Infatti, il numero delle strutture dotate di autonomia speciale non è tassativo, ma soggetto a variazioni (cfr. BARBATI C., *Organizzazione e soggetti*, in BARBATI C., CAMMELLI M., CASINI L., PIPERATA G., SCIULLO G., *Diritto del patrimonio culturale*, cit., p. 123).

L'art. 4 dello stesso decreto prevede che nell'amministrazione dei musei statali sia assicurata la presenza di alcune aree funzionali, assegnate a una o più unità di personale responsabile, come: la direzione; la cura e la gestione delle collezioni, lo studio, la didattica e la ricerca; il marketing, il *fundraising*, i servizi e i rapporti con il pubblico, le pubbliche relazioni; l'amministrazione, le finanze e la gestione delle risorse umane; le strutture, gli allestimenti e la sicurezza.

Ciò risponde a una precisa organizzazione amministrativa, finanziaria, gestionale e delle relazioni pubbliche. Infatti, all'interno delle strutture museali di solito lavorano molteplici figure professionali. C'è il responsabile amministrativo e finanziario, posto a capo della gestione economica del museo e del personale, con compiti di organizzazione generale, assunzioni, trattamento giuridico ed economico. C'è il responsabile del personale che organizza le riunioni, predispone documenti e contratti, redige lettere, compila i documenti contabili relativi ai dipendenti. I responsabili dell'ufficio stampa e relazioni pubbliche hanno la funzione di valorizzare il museo, facendo conoscere e apprezzare le sue attività in Italia e all'estero attraverso diversi mezzi di comunicazione, tradizionali e digitali. Può esserci anche un responsabile del marketing e del *fundraising* che svolge attività finalizzate soprattutto a reperire finanziatori privati, progettando e gestendo le iniziative per attrarre il pubblico, contribuendo al finanziamento del museo, ad esempio attraverso la vendita di oggetti legati allo stesso o tramite l'ideazione di eventi culturali. Ci possono essere responsabili dei social e del sito web istituzionale che, oltre ad assolvere gli obblighi della c.d. amministrazione trasparente, può anche essere impiegato per offrire le più diverse informazioni al pubblico e per far conoscere il museo in ambito nazionale e internazionale⁷.

È anche possibile prevedere ulteriori figure professionali come quella del curatore delle collezioni, del responsabile dei servizi educativi, del responsabile della sicurezza e del personale addetto ai servizi di vigilanza e accoglienza⁸.

⁷ Cfr. DE PAOLIS M., *Innovative forme di strutture museali per la valorizzazione e fruizione dei beni culturali*, in *Azienditalia*, 7, 2024, p. 944.

⁸ Ove necessario, queste funzioni possono essere svolte dal Direttore del museo. Si potrebbe, inoltre, prevedere la figura del segretario amministrativo, sulla base di un'applicazione analogica della disposizione di cui all'art. 10, comma 2-*bis*, del d.m. 23 dicembre 2014, che attribuisce al Direttore dei musei dotati di autonomia speciale la facoltà di nominare un segretario amministrativo. Si potrebbero, altresì, contemplare figure già individuate dalla normativa vigente e funzionali alla costruzione dell'articolazione della struttura, come ad esempio i responsabili delle aree o degli ipotetici dipartimenti (cfr. *Vademecum per i direttori dei Poli Museali e degli Istituti dotati di autonomia speciale*, predisposto dalla Direzione generale Musei nel 2018, pp. 13-14 (<http://musei.beniculturali.it/wp-content/uploads/2020/01/Vademecum-per-i-direttori-dei-Poli-museali-e-dei-Musei-autonomi-Direzione-generale-Musei.pdf>)).

La responsabilizzazione dei musei secondo *accountability*, cioè in termini di riferibilità delle scelte ai decisori in base a obiettivi di gestione predeterminati e secondo standard condivisi, è uno degli aspetti principali della nuova visione imprenditoriale del museo e assume particolare importanza nell'assetto decisionale dei musei autonomi⁹.

Nel d.m. 23 dicembre 2014 vengono definiti gli organi del museo, cioè il Direttore, il Consiglio di amministrazione, il Comitato scientifico e il Collegio dei revisori dei conti.

Un ruolo centrale spetta al Direttore, custode e interprete dell'identità e della missione del museo nel rispetto degli indirizzi del Ministero; responsabile della gestione dell'istituto, dell'attuazione e dello sviluppo del suo progetto culturale e scientifico, secondo quanto stabilito dall'art. 4, comma 2. Il Direttore è il legale rappresentante dell'ente verso l'esterno e il referente del Ministero; predispone lo statuto, stabilisce il piano delle tariffe in conformità alla normativa vigente, elabora i programmi delle attività annuali e pluriennali, stipula i contratti. La sua figura di coordinatore richiede professionalità gestionali ulteriori rispetto alle competenze tecnico-scientifiche, come conoscenze e abilità multidisciplinari di tipo giuridico, economico e comunicativo¹⁰.

In particolare, secondo l'art. 35, comma 4, del d.p.c.m. 171/2014, il Direttore programma, indirizza, coordina e monitora tutte le attività di gestione del museo, inclusa l'organizzazione di mostre ed esposizioni, nonché di studio, valorizzazione, comunicazione e promozione del patrimonio museale; cura il progetto culturale del museo, facendone un luogo inclusivo, capace di promuovere lo sviluppo della cultura; stabilisce, nel rispetto delle linee guida, l'importo dei biglietti di ingresso e l'orario di apertura, in modo da garantire la più ampia fruizione; predispone elevati standard qualitativi nella gestione e nella comunicazione, nell'innovazione didattica e tecnologica; assicura una stretta relazione con il territorio, anche al fine di incrementare la collezione museale con nuove acquisizioni; autorizza il prestito dei beni culturali delle collezioni di propria competenza per mostre o esposizioni sul territorio nazionale o all'estero; dispo-

⁹ Cfr. PANGALLOZZI M.C., *L'istituzione museale: effetti e prospettive di una conquistata autonomia*, in *Aedon. Rivista di arti e diritto on line*, 1, 2019, p. 34. In tema di 'museo-impresa', v. anche BARBATI C., *L'impresa museale: la prospettiva giuridica*, in *Aedon. Rivista di arti e diritto on line*, 1, 2010, pp. 0-0, e BAIA CURIONI S., *A proposito di Grande Brera*, ivi, 3, 2012, pp. 0-0.

¹⁰ Cfr. PANGALLOZZI M.C., *L'istituzione museale*, cit., p. 34, e il *Vademecum per i direttori dei Poli Museali*, cit., pp. 6-7. Il *Vademecum* si propone quale strumento di semplificazione amministrativa e di uniformità della prassi gestionale prevalente a supporto dei Direttori dei musei, per promuovere un'articolazione del lavoro più snella e omogenea degli aspetti giuridici e contabili.

ne l'affidamento diretto o in concessione delle attività e dei servizi pubblici di valorizzazione del museo; coadiuva la Direzione generale Bilancio e la Direzione generale Musei nel favorire l'elargizione di erogazioni liberali da parte dei privati a sostegno della cultura; svolge attività di ricerca, i cui risultati rende pubblici, anche in via telematica; propone alla Direzione generale Educazione e Ricerca iniziative di divulgazione, educazione, formazione e ricerca; collabora alle attività formative coordinate e autorizzate dalla Direzione generale Educazione e Ricerca, anche ospitando attività di tirocinio; svolge le funzioni di stazione appaltante¹¹.

Ai Direttori è riconosciuta la possibilità non solo di amministrare e controllare i beni dati loro in consegna, ma anche di eseguire sugli stessi i relativi interventi conservativi (art. 7, comma 1, del d.m. 23 gennaio 2016, n. 44). Aumenta così l'autonomia dei Direttori che possono svolgere non solo attività di valorizzazione, ma anche di tutela sulle collezioni, senza l'autorizzazione del Soprintendente, al quale compete, in base all'art. 4, comma 1, lett. b), del d.m. 2016/44, autorizzare «l'esecuzione di opere e lavori di qualunque genere sui beni culturali, fatta eccezione per quelli mobili assegnati ai poli museali regionali e agli istituti dotati di autonomia speciale»¹².

Insieme al Direttore, la gestione del museo spetta al Consiglio di amministrazione, che rappresenta la sede in cui viene assunta la maggior parte delle scelte che impegnano l'istituto verso l'esterno. In base all'art. 11, comma 1, del d.m. 23 dicembre 2014, il Consiglio determina e programma le linee di ricerca e gli indirizzi tecnici dell'attività del museo, in coerenza con le direttive e gli altri atti di indirizzo del Ministero; adotta lo statuto del museo e le relative modifiche, con il parere positivo del Comitato scientifico e del Collegio dei revisori dei conti; approva la carta dei servizi e il programma di attività del museo, dopo aver verificato la compatibilità finanziaria; approva il bilancio di previsione e il conto

¹¹ Per maggiori informazioni si possono vedere CASINI L., *Ereditare il futuro*, cit., pp. 173-192, e BARBATI C., *Organizzazione e soggetti*, cit., pp. 125-126.

¹² Per comprendere meglio il ruolo e i compiti del Direttore di un museo, l'analisi deve essere estesa al tema della dirigenza pubblica e dell'amministrazione del patrimonio culturale. Informazioni in proposito si possono trovare in: CLARICH M., *Manuale di diritto amministrativo*, Bologna, il Mulino, 2017, pp. 408-413; ZOPPOLI A., MONDA P., *Gli incarichi dirigenziali: conferimento, rinnovo e revoca*, in AMOROSO G., DI CERBO V., FIORILLO L., MARESCA A. (a cura di), *Il lavoro pubblico*, Milano, Giuffrè Francis & Taylor, 2019, pp. 973-984; MANCINI S., *Dirigenza pubblica: incarichi e tutele*, in *Lavoro e previdenza oggi*, 1-2, 2021, p. 111; RICCI G., *Il conferimento dell'incarico di direttore di museo: devoluzione della controversia al giudice ordinario e ipotesi sulle tutele accordabili all'aspirante ingiustamente pretermesso*, in *Aedon. Rivista di arti e diritto online*, 2, 2021, pp. 76-81.

consuntivo; approva le modalità di verifica dei servizi dati in concessione e si esprime su ogni altra questione, proposta dal Direttore del museo¹³.

3. *Il contenzioso derivato dalla nomina di alcuni direttori museali sprovvisti di cittadinanza italiana*

Può essere ora utile ripercorrere la controversia giurisprudenziale svoltasi tra il 2017 e il 2018, relativa alla selezione dei direttori dei musei statali, per aumentare la conoscenza del loro ruolo, dei relativi compiti e responsabilità¹⁴.

Al termine del percorso di riforma dei musei del 2014, il Ministero dei Beni e delle Attività culturali ha avviato una procedura per il conferimento del titolo di Direttore dei 20 principali musei statali. Con decreto ministeriale del 19 febbraio 2015 è stata nominata la commissione di valutazione per scegliere i candidati fra le oltre 1200 richieste, il 10 per cento delle quali pervenute da stranieri e, nell'agosto dello stesso anno, si sono conclusi i lavori di selezione internazionale che hanno portato alla scelta dei vincitori¹⁵. Nelle terne indicate dalla commis-

¹³ PANGALLOZZI M.C., *L'istituzione museale*, cit., p. 34.

¹⁴ Sull'argomento si possono vedere CASINI L., *Ereditare il futuro*, cit., p. 184, LUCIANI V., *La nomina di cittadini "comunitari" alla direzione di musei italiani: il dialogo intermittente tra giurisprudenza amministrativa e giurisprudenza comunitaria*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 1, 2018, pp. 295-306, e SACCHI L., *La selezione della dirigenza per il governo e l'amministrazione del patrimonio culturale*, in *Aedon. Rivista di arti e diritto on line*, 1, 2019, pp. 39-48. Per quanto riguarda le modalità di conferimento dell'incarico di Direttore, si deve tener conto delle disposizioni dell'art. 30, comma 6, del d.p.c.m. 171/2014. Per i musei-uffici dirigenziali provvisti di autonomia speciale, è previsto che l'incarico venga assegnato secondo le modalità stabilite dall'art. 14, comma 2-bis, del d.l. 31 maggio 2014, n. 83, convertito dalla l. 29 luglio 2014, n. 106, «con procedure di selezione pubblica, per una durata da tre a cinque anni, a persone di particolare e comprovata qualificazione professionale, in materia di tutela e valorizzazione dei beni culturali e in possesso di una documentata esperienza di elevato livello nella gestione di istituti e luoghi della cultura», cioè a personale che può essere anche estraneo all'amministrazione ministeriale e che può essere scelto in ambito internazionale. L'incarico di Direttore dei musei di livello dirigenziale generale è conferito con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro competente. Per i musei di livello dirigenziale non generale, gli incarichi sono conferiti dal Direttore generale Musei (v. anche CASINI L., *Ereditare il futuro*, cit., p. 184, e RICCI G., *Il conferimento dell'incarico di direttore di museo*, cit., p. 77).

¹⁵ La commissione di valutazione era composta da: Paolo Baratta, presidente della Fondazione La Biennale di Venezia, in qualità di presidente; Lorenzo Casini, professore di diritto amministrativo ed esperto di legislazione del patrimonio culturale; Claudia Ferrazzi, segretario generale dell'Accademia di Francia-Villa Medici di Roma, già vice

sione per ciascun museo, il ministro Dario Franceschini ha scelto i direttori dei 7 musei di prima fascia (uffici di livello dirigenziale generale), mentre il direttore generale Musei Ugo Soragni ha scelto i direttori dei 13 musei di seconda fascia (uffici di livello dirigenziale non generale). Fra questi, 7 erano stranieri, tutti cittadini dell'Unione Europea (3 tedeschi, 2 austriaci, 1 anglo-canadese e 1 francese), 4 erano italiani rientrati dall'estero. Per quanto riguarda le professioni, 14 erano storici dell'arte, 4 archeologi, 1 museologo-manager e 1 manager culturale.

Relativamente alla selezione pubblica per i direttori, le contestazioni sono state diverse. Alcuni si sono chiesti perché procedere alle nomine, dal momento che la riforma non era ancora completamente avviata. Altri contestavano il fatto che fosse stato il ministro a scegliere i direttori dei musei dotati di autonomia speciale e non direttamente la commissione di valutazione. Infine, le maggiori perplessità si sono concentrate sull'assegnazione degli incarichi a 7 stranieri, invece di privilegiare esperti italiani¹⁶.

Da questa critica marcata è derivata una complessa vicenda processuale sulla legittimità di attribuire l'incarico di Direttore di un museo statale a un cittadino non italiano, benché europeo.

amministratore generale del *Musée du Louvre*; Luca Giuliani, rettore del *Wissenschaftskolleg* di Berlino; Nicholas Penny, storico dell'arte e direttore della *National Gallery* di Londra (cfr. <https://cultura.gov.it/comunicato/musei-selezione-per-direttori-pervenute-piu-di-1200-domande>). I vincitori della selezione sono stati: Anna Coliva per la Galleria Borghese di Roma; Eike Schmidt per le Gallerie degli Uffizi di Firenze; Cristiana Collu per la Galleria Nazionale d'Arte moderna e Contemporanea di Roma; Paola Marini per le Gallerie dell'Accademia di Venezia; Sylvain Bellenger per il Museo di Capodimonte; James Bradburne per la Pinacoteca di Brera di Milano; Mauro Felicori per la Reggia di Caserta; Cecilie Höllberg per la Galleria dell'Accademia di Firenze; Martina Bagnoli per le Gallerie Estensi di Modena; Flaminia Gennari Santori per le Gallerie Nazionali d'Arte antica di Roma; Peter Aufreiter per la Galleria Nazionale delle Marche di Urbino; Marco Pierini per la Galleria Nazionale dell'Umbria di Perugia; Paola D'Agostino per il Museo Nazionale del Bargello di Firenze; Paolo Giulierini per il Museo Archeologico Nazionale di Napoli; Carmelo Malacrino per il Museo Archeologico Nazionale di Reggio Calabria; Eva Degl'Innocenti per il Museo Archeologico Nazionale di Taranto; Gabriel Zuchtriegel per il Parco Archeologico di Paestum; Peter Assmann per il Palazzo Ducale di Mantova; Serena Bertolucci per il Palazzo Reale di Genova; Enrica Pagella per i Musei Reali di Torino (cfr. <https://www.rainews.it/archivio-rainews/articoli/Rivoluzione-Musei-scelti-20-nuovi-direttori-7-sono-stranieri-3533457a-4eae-4765-adff-2ab50cbbdbc2.html>).

¹⁶ Cfr. CASINI L., *Ereditare il futuro*, cit., p. 184.

3.1. *Le prime decisioni del Tar Lazio e della Sesta Sezione del Consiglio di Stato (maggio-luglio 2017)*

La controversia è sorta nel maggio 2017 quando il Tar per il Lazio ha accolto i ricorsi di alcuni partecipanti esclusi dalla selezione, che contestavano i vizi di forma del concorso e le modalità di reclutamento (criteri di valutazione dei titoli, trasparenza dei colloqui) e soprattutto l'apertura della competizione a cittadini non italiani.

I giudici di primo grado hanno annullato i bandi e le nomine di cinque direttori stranieri, sostenendo l'assenza, nell'ordinamento italiano, di norme che consentano l'assunzione di posizioni apicali nella pubblica amministrazione a dirigenti non italiani (cfr. Tar per il Lazio, sezione II-*quater*, sentenza 24 maggio 2017, n. 6170, e sentenza 24 maggio 2017, n. 6171)¹⁷.

Tuttavia, queste decisioni non tenevano conto della decennale giurisprudenza europea e della più recente giurisprudenza amministrativa sulla libera circolazione dei cittadini, che avevano ridimensionato il principio della "riserva di nazionalità" (art. 45, comma 4, T.F.U.E.) anche per i posti di vertice della pubblica amministrazione. A giugno 2017 è intervenuto il Consiglio di Stato che ha annullato le sentenze del Tar del Lazio, concedendo l'istanza di sospensiva presentata dal Ministero dei Beni culturali¹⁸.

A luglio dello stesso anno, il medesimo tribunale ha accolto gli appelli proposti dal Mibact, ritenendo legittima la procedura di selezione perché, anche se il diritto italiano non ammette la nomina di candidati stranieri alla carica di dirigenti pubblici, la normativa europea, che in questo caso è prevalente, la consente. In quella sede, sono decadute anche le altre censure, sulla valutazione e sulla trasparenza delle prove, prospettate dal Tar Lazio.

Nella stessa sentenza del 24 luglio 2017, n. 3666, la sesta sezione del Consiglio di Stato si è soffermata a considerare le funzioni che deve svolgere il Diretto-

¹⁷ I ricorsi hanno riguardato i direttori del Palazzo Ducale di Mantova, della Galleria Estense di Modena, dei Musei Nazionali Archeologici di Taranto, Reggio Calabria e Napoli. V. anche: Tar per il Lazio, sezione II-*quater*, sentenza 7 giugno 2017, n. 6719, relativa alla vicenda della nomina del direttore del Parco Archeologico del Colosseo. Pure questo sito, giuridicamente appena costituito, intendeva aprire al reclutamento internazionale e secondo il Tar ciò non era possibile. Cfr. AMOROSINO S., *Direttori "stranieri" dei Musei e Parco Archeologico del Colosseo*, in *Urbanistica e appalti*, 4, 2017, pp. 465-469, e MONACO M.P., *L'annullamento della nomina dei direttori dei musei: la vicenda processuale*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 4, 2017, pp. 500-507.

¹⁸ Cfr. SACCHI L., *La selezione della dirigenza per il governo e l'amministrazione del patrimonio culturale*, cit., p. 42.

re di un museo dotato di autonomia speciale, secondo le previsioni dell'art. 35, comma 4, del d.p.c.m. 171/2014¹⁹.

Secondo il giudice d'appello, l'attività posta in essere dal Direttore risulta «prevalentemente rivolta alla gestione economica e tecnica» dell'istituto, nonché «essenzialmente finalizzata» a una migliore utilizzazione e valorizzazione dei beni pubblici.

La decisione esclude che si possano ritenere «espressione di un potere pubblico» i compiti di cui alle lettere *a)*, *b)*, *l)*, *o)* del citato art. 35. In base a queste, il Direttore «programma, indirizza, coordina e monitora tutte le attività di gestione del museo, ivi inclusa l'organizzazione di mostre ed esposizioni, nonché di studio, valorizzazione, comunicazione e promozione del patrimonio museale» (lett. *a)*); «autorizza il prestito dei beni culturali delle collezioni di propria competenza per mostre od esposizioni sul territorio nazionale o all'estero» (lett. *b)*); «dispone, previa istruttoria delle Soprintendenze di settore e sulla base delle linee guida elaborate dal Direttore generale Musei, l'affidamento diretto o in concessione delle attività e dei servizi pubblici di valorizzazione del museo» (lett. *l)*); «svolge le funzioni di stazione appaltante» (lett. *o)*).

In proposito, la sentenza considera che le attività di programmazione, indirizzo e controllo riguardano «ambiti di rilevanza non autoritativa» nella gestione dell'istituto; che l'autorizzazione al prestito dei beni sarebbe sporadica e, pur in presenza di un atto amministrativo, si inserisce «nell'ambito di rapporti economici e tecnici»; che le attività di affidamento e di stazione appaltante, anch'esse marginali, riguardano la «gestione economica»²⁰.

In conclusione, la sentenza ritiene che l'attività di Direttore di museo statale non si può intendere riservata a cittadini italiani e che sono legittimi gli atti che hanno consentito la partecipazione di cittadini dell'Unione Europea e la loro nomina fra i vincitori.

3.2. Fasi controverse dinanzi al Consiglio di Stato (febbraio 2018)

A febbraio 2018, sempre la sesta sezione del Consiglio di Stato, è arrivata a conclusioni opposte (Consiglio di Stato, sezione VI, sentenza 2 febbraio 2018, n. 677), non trovando infondata la tesi sostenuta in primo grado. I magistrati

¹⁹ Cfr. anche Consiglio di Stato, sezione VI, sentenza 24 luglio 2017, n. 3665. Sulla vicenda si vedano poi GNES M., *L'apertura della direzione dei musei italiani ai cittadini europei*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 4, 2017, pp. 493-499, e ALBISINNI G., *I direttori dei musei: funzioni europee o solo domestiche?*, ivi, pp. 508-518.

²⁰ V. ancora SACCHI L., *La selezione della dirigenza per il governo e l'amministrazione del patrimonio culturale*, cit., p. 43.

hanno infatti ritenuto che non sia così pacifico che si possa aprire la dirigenza pubblica a professionalità straniere²¹.

Il Consiglio di Stato ha preso le mosse dal quadro normativo di riferimento, in relazione al rapporto sussistente fra le disposizioni generali sull'ammissione ai pubblici impieghi e le norme che disciplinano l'incarico di Direttore di un museo dello Stato.

Quanto alla legge ordinaria, i giudici ricordano che lo *status civitatis* è espressamente previsto, quale requisito per l'ammissione ai pubblici impieghi, dal regio decreto 25 giugno 1908, n. 290, e dal conseguente *Testo unico delle leggi sullo stato degli impiegati civili* del 22 novembre 1908, n. 693. La tradizionale regola della riserva ai cittadini dell'ammissione agli impieghi pubblici è stata poi ribadita dall'art. 2 del *Testo unico sul pubblico impiego*, approvato con il d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3.

Il Consiglio di Stato specifica, poi, che nella Costituzione il richiamo ai «cittadini» non ha riguardato l'ammissione al «pubblico impiego» in quanto tale, ma l'esercizio degli «uffici pubblici», le «cariche pubbliche» e le «funzioni pubbliche».

Con riferimento all'ammissione al «pubblico impiego», la tradizionale regola generale di rango legislativo è stata parzialmente modificata, in conseguenza dell'ingresso dello Stato italiano nell'Unione Europea, le cui norme hanno acquisito nell'ordinamento nazionale un rango superiore a quello delle leggi ordinarie (artt. 20, comma 1, e 45 del T.F.U.E.).

Va tuttavia rilevato che il diritto dell'Unione Europea esclude gli impieghi nella pubblica amministrazione dall'applicazione del principio della libera circolazione dei lavoratori. Questo proprio perché a coloro che svolgono funzioni pubbliche può essere richiesto uno spirito di identificazione e di appartenenza nei confronti dello Stato che solo un cittadino può avere. Si riconosce pertanto che gli Stati membri possano prevedere il requisito della nazionalità per l'accesso agli impieghi pubblici²².

In attuazione delle previsioni europee, l'art. 2, comma 1, n. 1, del d.p.c.m. 9 maggio 1994, n. 487, pur prevedendo il requisito della cittadinanza italiana come presupposto generale per l'accesso ai pubblici impieghi, ha aggiunto che «tale requisito non è richiesto per i soggetti appartenenti all'Unione Europea, fatte salve le eccezioni di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 7 febbraio 1994, n. 174». Nella stessa direzione si colloca la previsione dell'art.

²¹ V., ad esempio, GNES M., *Sul requisito della cittadinanza italiana per i direttori dei musei di interesse nazionale*, in *Il Quotidiano Giuridico*, 9 febbraio 2018, e ARENA A., *Status civitatis ed accesso alla dirigenza pubblica: alcune considerazioni in vista della pronuncia dell'Adunanza plenaria sui direttori dei musei*, in *Eurojus.it*, 12 febbraio 2018.

²² Cfr. CLARICH M., *Manuale di diritto amministrativo*, cit., p. 395.

38, comma 1, del d.lgs. n. 165 del 2001, che riserva ai soli cittadini italiani i posti di lavoro presso le amministrazioni pubbliche che comportano l'esercizio diretto o indiretto di pubblici poteri, «ovvero non attengono alla tutela dell'interesse nazionale».

Nel caso specifico, il Consiglio di Stato ha ritenuto che tale regola possa trovare applicazione, in ragione della previsione di cui all'art. 14, comma 2-*bis*, del d.l. n. 83 del 2014, che individua i poli museali e gli istituti della cultura statali «di rilevante interesse nazionale che costituiscono uffici di livello dirigenziale», e in ragione della previsione di cui all'art. 34, comma 2, del d.p.c.m. n. 171 del 2014.

Diversamente dalla precedente sentenza n. 3666 del 24 luglio 2017, il collegio ha ritenuto possibile una differente interpretazione del quadro normativo. Infatti, l'art. 1, comma 1, lett. *a*), del regolamento emanato con d.p.c.m. n. 174 del 1994 richiede imprescindibilmente la cittadinanza italiana per il conferimento di incarichi di livello dirigenziale. Tale principio sarebbe applicabile al giudizio in questione, non ponendosi in evidente contrasto con la normativa dell'Unione Europea.

La conclusione risulta sorretta dall'esame della normativa vigente che, secondo il Consiglio di Stato, conferirebbe maggiore rilevanza ai poteri pubblici piuttosto che all'attività di gestione economica e tecnica. Da qui discende l'operatività dei principi elaborati dalla Corte di Giustizia che consentono di limitare ai soli cittadini gli incarichi che implicano l'esercizio diretto o indiretto di poteri pubblici, ovvero attengono alla tutela dell'interesse nazionale (art. 38 del d.lgs. n. 165/2001).

In ragione della diversa interpretazione e nella prospettiva di prevenire contrasti giurisprudenziali, il Consiglio di Stato ha rimesso la questione all'esame dell'Adunanza plenaria.

3.3. La decisione finale dell'Adunanza Plenaria (giugno 2018)

Nella sentenza n. 9 del 25 giugno 2018, i giudici dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato hanno richiamato le norme del T.F.U.E. sulla libera circolazione dei lavoratori e le norme nazionali riferite al requisito della cittadinanza per l'accesso al pubblico impiego, in particolare per gli incarichi di livello dirigenziale nelle amministrazioni statali²³.

Hanno poi rilevato che la c.d. riserva di nazionalità, prevista dall'art. 45, comma 4, del T.F.U.E., in quanto eccezione rispetto alla libertà fondamentale a cui

²³ Su questa decisione, v. GRECO G., *I direttori dei musei non sono titolari di veri e propri pubblici poteri*, in *Eurojus.it*, 4 luglio 2018; GRIECO C., *La sentenza del Consiglio di Stato sui direttori stranieri nei musei italiani*, in *Il Quotidiano Giuridico*, 23 luglio 2018; AMOROSINO S., *La conclusione della "telenovela" giurisdizionale sui direttori stranieri dei musei*, in *Urbanistica e appalti*, 4, 2018, pp. 441-443.

si riferisce, è sempre stata interpretata in senso restrittivo dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea.

In particolare, quest'ultima ha stabilito che le eventuali misure nazionali, volte ad affermare la "riserva di nazionalità" devono essere limitate a «quanto strettamente necessario» a salvaguardare gli interessi sottesi all'adozione di tale misura²⁴. Un consolidato orientamento della Corte di Giustizia ha altresì chiarito che gli Stati membri possono legittimamente invocare la riserva di nazionalità per i soli impieghi nell'amministrazione pubblica «che hanno un rapporto con attività specifiche della pubblica amministrazione in quanto incaricata dell'esercizio dei pubblici poteri e responsabile della tutela degli interessi generali dello Stato»²⁵. I criteri in questione sono stati richiamati dalla Commissione Europea nella Comunicazione interpretativa intitolata *Libera circolazione dei lavoratori – realizzarne pienamente i vantaggi e le potenzialità*²⁶.

La riserva di nazionalità sarebbe, quindi, applicabile in relazione a figure connotate da una «partecipazione diretta e specifica all'esercizio di pubblici poteri». Attività, quest'ultima, che dovrebbe risultare prevalente in relazione al complesso delle funzioni e dei compiti demandati.

A giudizio dell'Adunanza plenaria, i Direttori dei musei non sono riconducibili a queste categorie, non presentando un carattere di apicalità nell'amministrazione statale e non esercitando «funzioni di vertice amministrativo» di prevalente stampo pubblicistico e autoritativo.

Inoltre, secondo i giudici, non risulta giustificata la tesi per la quale tutte le posizioni dirigenziali dell'amministrazione statale, a prescindere dai compiti in concreto esercitati, sarebbero qualificabili in termini di apicalità, implicando l'esercizio prevalente di funzioni di stampo autoritativo.

Tali considerazioni valgono anche per le funzioni e per i compiti demandati ai Direttori degli istituti e dei musei di rilevante interesse nazionale. La loro elencazione, al comma 4 dell'art. 35 del d.p.c.m. 171/2014, non giustifica né la qualificazione in termini di apicalità, né l'affermazione secondo la quale i musei sarebbero complessi deputati, in via prevalente o esclusiva, a esprimere «il potere esecutivo», non essendo organi amministrativi di vertice del Ministero, mediante i quali «si attua l'indirizzo politico del Governo».

²⁴ In tal senso CGUE, sent. 3 luglio 1986 in causa C-66/85 – *Lawrie Blum*, così come CGUE, sent. 10 settembre 2014 in causa C-270/13 – *Iraklis Haralambidis*.

²⁵ Cfr. anche: CGUE, sent. 26 maggio 1982 in causa C-149/79 – *Commissione c/ Regno del Belgio*; CGUE, sent. 27 novembre 1991 in causa C-4/91 – *Bleis c/ Ministère de l'Éducation Nationale*; CGUE, sent. 2 luglio 1996 in causa C-290/94 – *Commissione c/ Repubblica Ellenica*.

²⁶ Documento COM(2002) 694 def. dell'11 dicembre 2002.

In conclusione, con la pronuncia n. 9 del 25 giugno 2018, l'Adunanza plenaria, sanando un acceso dibattito giurisprudenziale e politico, ha stabilito che le disposizioni di cui all'art. 1, comma 1, lett. a), del d.p.c.m. n. 174 del 1994, e all'art. 2, comma 1, del d.P.R. n. 487 del 1994, laddove impediscono, in modo assoluto, la possibilità di attribuire posti di livello dirigenziale nelle amministrazioni dello Stato a cittadini di altri Stati membri dell'Unione Europea, risultano in contrasto con il paragrafo 4 dell'art. 45 del T.F.U.E. e che, in assenza di possibili interpretazioni di carattere adeguativo, devono essere disapplicate.

In altri termini, dal momento che le fonti dell'Unione Europea prevalgono sulle disposizioni interne con esse incompatibili, e poiché non è possibile fornire un'interpretazione della norma italiana coerente con il quadro legislativo europeo, essa deve essere disapplicata.

Nella ricostruzione dei contenuti dell'art. 45 del T.F.U.E., i giudici hanno richiamato il consolidato orientamento della Corte di Giustizia, la quale ha chiarito che gli Stati membri possono legittimamente invocare la riserva di nazionalità per i soli impieghi «che hanno un rapporto con attività specifiche della pubblica amministrazione in quanto incaricata dell'esercizio dei pubblici poteri e responsabile della tutela degli interessi generali dello Stato».

Nel caso di specie, non ricorrerebbe alcuna condizione tale da consentire la riserva di nazionalità e, dunque, la norma italiana risulta contrastante con quella europea.

Infine, in forza della disapplicazione delle disposizioni legislative che vietavano la nomina di dirigenti stranieri nella pubblica amministrazione, l'Adunanza plenaria ha chiarito che «spetterà al Governo, per evidenti ragioni di certezza giuridica, adottare le determinazioni conseguenti alla rilevata illegittimità *de iure communitario* della richiamata disposizione regolamentare»²⁷.

Dopo tre sentenze dei Tar e due del Consiglio di Stato, l'Adunanza plenaria ha trovato soluzione all'intricata vicenda processuale, consentendo a cittadini stranieri di operare come direttori nei musei italiani.

4. *Una governance dei musei improntata all'accountability*

L'Italia ha sviluppato una lunga e qualificata tradizione nell'ambito della tutela del patrimonio culturale, con una legislazione consolidata e la presenza capillare delle Soprintendenze sul territorio, rappresentando, sotto questo profilo, un

²⁷ Per la ricostruzione e le riflessioni sulla decisione dell'Adunanza plenaria, v. anche GNES M., *Il superamento del requisito di cittadinanza dei dirigenti pubblici*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 5, 2018, pp. 609-616, e MASSARI G., *La selezione dei dirigenti nei "super-musei": nuove riflessioni sugli atti interni contrari al diritto UE*, ivi, pp. 616-627.

modello di riferimento a livello internazionale. Non era però dotata di strutture adeguate alla valorizzazione dei musei e, prima della riforma del 2014, questi non esistevano giuridicamente; erano uffici diretti da un funzionario alle dipendenze gerarchiche del Soprintendente, senza autonomia contabile, senza capacità decisionale e di firma, senza statuto²⁸.

I relativi adeguamenti ministeriali hanno superato il precedente ordinamento museale, nato dall'Unità d'Italia e confermato dagli interventi successivi, che non avevano mai definito il museo come istituzione. Mentre altri Paesi europei avevano istituzioni preposte al governo dei musei, in Italia le opere d'arte erano conservate in istituti intesi come realtà fisiche, affidate in custodia a un funzionario della Soprintendenza. Questi doveva farsi carico di diversi problemi gestionali, senza l'autonomia necessaria per poter avviare processi di ricerca con programmi di lungo termine e senza la possibilità di istituire una relazione di interesse aggiornato con il pubblico²⁹.

Il sistema non poteva più basarsi sulle personali capacità organizzative dei funzionari, ma necessitava di essere strutturato in maniera tale da consentire lo svolgimento costante dell'attività di ricerca. A tal fine, i musei sono stati dotati di uno statuto, di un bilancio, di un'autonomia nelle regole della contabilità pubblica. Questa autonomia resta pur sempre nell'ambito della pubblica amministrazione ed è accompagnata, come nei modelli diffusi in Europa, dall'istituzione di un Consiglio di amministrazione, di un Comitato scientifico e di un Collegio dei revisori dei conti³⁰.

Spesso i musei non avevano personale specifico, con un direttore-funzionario del Ministero, pochi specialisti intorno a lui e molti sorveglianti. Ciò non rispondeva ai modelli internazionali largamente diffusi, con un direttore, i curatori delle collezioni, il curatore delle mostre, del *fundraising*, ecc. Il museo è, infatti, una struttura nella quale il Direttore cura le attività di indagine e di ricerca da sviluppare, coordina un insieme di esperti, conoscitori d'arte, curatori di sezione, dei rapporti con il pubblico e con gli sponsor.

Risulta perciò significativa la previsione formalizzata della sua figura, importante nel ruolo di coordinatore e di responsabile (*accountable*) per le decisioni e le attività che si svolgono nell'istituto. La riforma ha introdotto un nuovo modello di governance dei musei secondo *accountability*, tenendo conto delle precedenti

²⁸ Cfr. BARBATI C., *Organizzazione e soggetti*, cit., pp. 121-127, e CASINI L., *Valorizzazione e gestione*, cit., pp. 216-220.

²⁹ FRANCESCHINI D., *Con la cultura non si mangia?*, Milano, La nave di Teseo, 2022, pp. 33-46.

³⁰ BARBATI C., *Organizzazione e soggetti*, cit., pp. 121-127.

difficoltà di identificazione della responsabilità, spesso condivisa o suddivisa tra diversi soggetti³¹.

A proposito del reclutamento nel settore museale, con la nomina dei direttori dei musei nel 2015, si è avviata una procedura pubblica, sulla base di titoli e meriti, con l'intento di ricorrere a professionisti esterni all'amministrazione. Questa selezione, oggetto di critiche e ricorsi che hanno infine stabilito la legittimità dell'operato ministeriale, ha sancito una sorta di principio di "internazionalità della cultura", ponendosi in linea con le disposizioni europee sulla libera circolazione dei cittadini³².

La figura del Direttore così delineata, con poteri attinenti al profilo organizzativo, gestionale e di valorizzazione delle risorse museali, evidenzia anche il proposito di ricercare personalità dotate di competenze manageriali, in aggiunta alle loro conoscenze scientifiche.

Fra i diversi requisiti, si svolge il consueto dibattito tra coloro che considerano indispensabile che il Direttore sia un soggetto proveniente dal mondo scientifico e coloro che vorrebbero un amministratore, considerando più importante l'efficienza organizzativa e lo sviluppo dell'istituto. Idealmente, il Direttore di un museo non è né un conservatore puro, né un amministratore puro, ma una personalità dotata di capacità multidisciplinari³³.

Al di là del Direttore, è altresì importante che i conservatori e gli amministratori siano animati dalla medesima tensione nei confronti del patrimonio culturale, operando nel suo interesse. Ad esempio, si può notare che in Francia la maggior parte dei direttori dei musei sono conservatori, come in Italia, e sono dotati di conoscenze manageriali di base, operando scelte di politica culturale e di coordinamento generale che affidano poi all'attuazione dell'amministrazione³⁴.

³¹ Ad esempio in materia di prestiti per mostre dove, ai fini dell'autorizzazione, intervenivano diversi soggetti, dal funzionario responsabile del museo al Soprintendente. Dopo la riforma, l'autorizzazione al prestito spetta normalmente al direttore, salvo per i musei statali non dotati di autonomia speciale, dove la decisione viene assunta dalla competente Direzione regionale Musei (v. LOVISON F., *Il prestito delle opere d'arte dei musei nazionali in Italia e in Francia*, in *DPCE Online*, 4, 2024, pp. 2379-2382).

³² CASINI L., *Ereditare il futuro*, cit., pp. 184-185. Il contributo di questi direttori, al pari di esperti italiani con una preparazione internazionale, può dirsi positivo nella misura in cui essi riescano ad adottare soluzioni capaci di ampliare le competenze personali e di favorire lo scambio di buone pratiche museali.

³³ Così LAMPIS A., *Vademecum per la professione di direttore di museo*, in *Vademecum per i direttori dei Poli Museali*, cit., pp. 3-5, e TARASCO A., "Tecnica", *diritto ed economia: i nuovi saperi dei direttori museali*, ivi, pp. 6-7.

³⁴ Per interessanti riflessioni di comparazione sull'importanza dell'amministrazione

In Italia, appare probabilmente più realistica l'opzione di un Direttore conservatore, affiancato da validi uffici giuridico-amministrativi. I relativi responsabili dovrebbero essere i destinatari di una formazione amministrativo-culturale specifica, in grado di permettere loro di porsi a servizio del progetto culturale, sostenendo il Direttore nella sua azione di coordinamento. In tal modo, l'amministrazione risulta il mezzo per dare attuazione alle attività generali del museo³⁵.

Il Direttore rappresenta il vero punto di incontro fra tutela e valorizzazione. Una figura che, dotata di capacità scientifiche e gestionali, può costituire un reale equilibrio tra le due funzioni.

Se, da un lato, appare corretto separare la tutela dalla valorizzazione, in termini di competenze e personale altamente qualificato, dall'altro non va bene che esse seguano percorsi distinti. È giusto che uffici specifici si occupino di conservazione e altri di gestione, con professionalità dalle competenze diverse, ma è necessario che queste due strutture dialoghino insieme e integrino le loro attività nel progetto generale del museo.

Non è possibile valorizzare senza conoscere le necessità collegate alla tutela e, anche a livello progettuale, è bene che conservatori e amministratori collaborino

culturale in Francia, v. DE SAINT PULGENT M., *Le Gouvernement de la culture*, Paris, Gallimard, 1999.

³⁵ Cfr. BARBATI C., *Organizzazione e soggetti*, cit., pp. 125-127. Come in tutti i settori, la formazione diventa un obbligo per l'insieme dei professionisti delle arti e della cultura, in ragione della modificazione degli istituti e della trasformazione del contesto. La sua funzione deve essere quella di erogare insegnamenti multidisciplinari e in numero crescente: discipline storiche e artistiche, giuridiche e amministrative, economiche e manageriali, curatoriali, museologiche e di conservazione, tecnologiche e della comunicazione. In Francia, l'*École nationale du Patrimoine*, creata nel 1990 e divenuta poi l'*Institut national du Patrimoine*, si pone l'obiettivo di rispondere a una triplice missione: formare personale scientifico di alto livello, garantire una preparazione amministrativa ed economica e fornire una specializzazione tecnica per la conservazione e la diffusione del patrimonio. L'idea era quella di istituire per il settore culturale un equivalente dell'ENA, *École nationale d'Administration*, che forma gli alti funzionari dello Stato (su cui JAMET D., FOSSEYUEUX J., PATTYN C. (a cura di), *Les établissements publics sous tutelle du Ministère de la Culture*, Paris, Comité d'histoire du ministère de la culture, 2004, pp. 187-189, e GOETZ A., *École nationale du patrimoine*, in DE WARESQUIEL E. (a cura di), *Dictionnaire des politiques culturelles de la France depuis 1959*, Paris, Larousse/CNRS éditions, 2001, pp. 231-232). In Italia, la Scuola dei beni e delle attività culturali e del turismo, oggi Scuola nazionale del patrimonio e delle attività culturali, istituita nel 2015 e ispirata in parte a quella francese, si è posta l'obiettivo della formazione multidisciplinare degli allievi, sia dal punto di vista culturale che amministrativo-gestionale. Gli aggiornamenti sulle attività della Scuola sono disponibili al seguente indirizzo: <https://www.fondazionescuolapatrimonio.it/>.

assieme per poter unire, in un dialogo costruttivo, le competenze di entrambi. In questo processo, il Direttore del museo diventa l'ago della bilancia, il coordinatore responsabile di un sistema virtuoso in cui tutela e valorizzazione procedono nella stessa direzione³⁶.

FEDERICO LOVISON

Dottorando di ricerca in Diritto pubblico comparato nell'Università di Udine

³⁶ In generale, da quanto detto emerge una figura di direttore collegata all'idea della c.d. amministrazione di risultato, apprezzata o criticata da parte dei giuristi. Il direttore è infatti incaricato della tutela e della valorizzazione del patrimonio museale e tali obiettivi presuppongono lo svolgimento di funzioni autoritative, ma soprattutto il raggiungimento di risultati. In tal senso può essere letta anche la decisione dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, che ha consentito a cittadini stranieri di operare come direttori nei musei italiani. In argomento, si v. ad esempio SPASIANO M.R., *Dall'amministrazione di risultato al principio di risultato del Codice dei contratti pubblici: una storia da scrivere*, in *federalismi.it*, 9, 2024, pp. 206-227.