

Coltivare una rete

Introduzione alle reti museali

BAM! Strategie Culturali

27 ottobre 2023

Reti museali

Il quadro normativo

La Costituzione: art. 117

Materie esclusive dello stato: tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

Materie soggette a legislazione concorrente:

valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali;

Reti museali

Il quadro normativo

Il Codice dei Beni culturali: art. 112

(Valorizzazione dei beni culturali di appartenenza pubblica)

1. Lo Stato, le regioni e gli altri enti pubblici territoriali assicurano la valorizzazione dei beni presenti negli istituti e nei luoghi indicati all'articolo 101, nel rispetto dei principi fondamentali fissati dal presente codice.

Reti museali

Il quadro normativo

Il Codice dei Beni culturali: art. 112

(Valorizzazione dei beni culturali di appartenenza pubblica)

4. Lo Stato, le regioni e gli altri enti pubblici territoriali stipulano accordi per definire strategie ed obiettivi comuni di valorizzazione, nonché per elaborare i conseguenti **piani strategici di sviluppo culturale** e i programmi, relativamente ai beni culturali di pertinenza pubblica. Gli accordi possono essere conclusi su base regionale o subregionale, in rapporto ad ambiti territoriali definiti, e promuovono altresì l'integrazione, nel processo di valorizzazione concordato, delle infrastrutture e dei settori produttivi collegati. Gli accordi medesimi possono riguardare anche **beni di proprietà privata**, previo consenso degli interessati. Lo Stato stipula gli accordi per il tramite del Ministero, che opera direttamente ovvero d'intesa con le altre amministrazioni statali eventualmente competenti.

Reti museali

Il quadro normativo

Il Codice dei Beni culturali: art. 112

(Valorizzazione dei beni culturali di appartenenza pubblica)

5. Lo Stato, per il tramite del Ministero e delle altre amministrazioni statali eventualmente competenti, le regioni e gli altri enti pubblici territoriali possono costituire, nel rispetto delle vigenti disposizioni, **appositi soggetti giuridici** cui affidare l'elaborazione e lo sviluppo dei piani di cui al comma 4.

7. Con **decreto del Ministro** sono definiti modalità e criteri in base ai quali il Ministero costituisce i soggetti giuridici indicati al comma 5 o vi partecipa.

Reti museali

Il quadro normativo

Il Codice dei Beni culturali: art. 112

(Valorizzazione dei beni culturali di appartenenza pubblica)

Un paradosso normativo. In origine l'art. 10 del D. lgs 20 Ottobre 1998, n. 368 (istituzione del Ministero per i Beni e le Attività culturali) autorizzava il Ministero a costituire o partecipare ad associazioni, fondazioni o società secondo modalità stabilite da apposito regolamento, poi regolarmente adottato (d.m. 27 Novembre 2001, n. 491). I problemi sono nati dopo, con il primo decreto correttivo del Codice che ha abrogato l'originario art. 10 del D. Lgs 368/1998.

Quindi della vecchia disciplina abbiamo il Regolamento ma non la disposizione legislativa. Della nuova disciplina (art. 112 comma 5) abbiamo la disposizione legislativa ma non c'è il regolamento con il risultato che non ci si può riferire né alla norma legislativa antecedente, perché non c'è più, né a quella successiva, perché pur vigente non può essere applicata per mancanza del richiesto regolamento.

Reti museali

Il quadro normativo

Il Codice dei Beni culturali: art. 112

(Valorizzazione dei beni culturali di appartenenza pubblica)

9. Anche indipendentemente dagli accordi di cui al comma 4, possono essere stipulati accordi tra lo Stato, per il tramite del Ministero e delle altre amministrazioni statali eventualmente competenti, le regioni, gli altri enti pubblici territoriali e i privati interessati, **per regolare servizi strumentali comuni** destinati alla fruizione e alla valorizzazione di beni culturali. Con gli accordi medesimi possono essere anche istituite **forme consortili non imprenditoriali per la gestione di uffici comuni**. Per le stesse finalità di cui al primo periodo, **ulteriori accordi** possono essere stipulati dal Ministero, dalle regioni, dagli altri enti pubblici territoriali, da ogni altro ente pubblico nonché dai soggetti costituiti ai sensi del comma 5, con le **associazioni culturali o di volontariato**, dotate di adeguati requisiti, che abbiano per statuto finalità di promozione e diffusione della conoscenza dei beni culturali. All'attuazione del presente comma si provvede nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Reti museali

Il quadro normativo

Il Codice dei Beni culturali: art. 112

(Valorizzazione dei beni culturali di appartenenza pubblica)

Le forme consortili non imprenditoriali?

Art. 31 TUEL - Consorzi

1. Gli enti locali per la gestione associata di uno o più servizi e l'esercizio associato di funzioni possono costituire un consorzio secondo le norme previste per le aziende speciali di cui all'articolo 114, in quanto compatibili. Al consorzio possono partecipare altri enti pubblici, quando siano a ciò autorizzati, secondo le leggi alle quali sono soggetti.

Reti museali

Il quadro normativo

Il Codice dei Beni culturali: art. 112 comma 9

(Valorizzazione dei beni culturali di appartenenza pubblica)

Il riferimento alla "forma consortile" non sembra escludere il ricorso ad altri modelli di gestione associata di funzioni e servizi tra soggetti solo pubblici, o tra pubblici e privati.

Si ritiene pertanto che la forma associativa come disciplinata dal Titolo II del codice civile possa ben rispondere alle esigenze non solo di regolare in forma non lucrativa servizi strumentali comuni tra soggetti pubblici e privati, escludendo espressamente l'esercizio di attività esterne di natura imprenditoriale, ma rientrerebbe pienamente nelle forme organizzative ammesse dal Codice.

Il quadro normativo offerto dal comma 9, con il riferimento alle "forme consortili" configura un ventaglio di modelli di gestione associata applicabili per la gestione dei servizi comuni e non l'esclusivo ricorso all'istituto del consorzio disciplinato dal codice civile.

Reti museali

Il quadro normativo

Il Codice dei Beni culturali: art. 112 comma 9

(Valorizzazione dei beni culturali di appartenenza pubblica)

Esigenza di perimetrare l'ambito oggettivo dei “servizi strumentali comuni”.

A titolo esemplificativo si elencano qui alcune attività che potrebbero essere oggetto di gestione comune: biglietteria, promozione territoriale integrata, sviluppo di iniziative e progetti comuni, elaborazione di progetti condivisi per accedere a finanziamenti sia pubblici che privati, iniziative di fundraising nonché progettazioni comuni a bandi regionali, nazionali ed europei, promozione e pubblicazioni di studi e ricerche nell'ambito dei beni culturali, promozione di attività educative e percorsi didattici sui temi collegati con le raccolte museali, elaborazione di itinerari turistico-culturali comuni, collaborazioni con altri istituti, enti e università nel campo della ricerca, della conoscenza e valorizzazione del patrimonio culturale.

Reti museali

Il quadro normativo

Il Codice dei Beni culturali: art. 112 comma 9

(Valorizzazione dei beni culturali di appartenenza pubblica)

Esigenza di perimetrare l'ambito oggettivo dei “servizi strumentali comuni”.

A titolo esemplificativo si elencano qui alcune attività che potrebbero essere oggetto di gestione comune: biglietteria, promozione territoriale integrata, sviluppo di iniziative e progetti comuni, elaborazione di progetti condivisi per accedere a finanziamenti sia pubblici che privati, iniziative di fundraising nonché progettazioni comuni a bandi regionali, nazionali ed europei, promozione e pubblicazioni di studi e ricerche nell'ambito dei beni culturali, promozione di attività educative e percorsi didattici sui temi collegati con le raccolte museali, elaborazione di itinerari turistico-culturali comuni, collaborazioni con altri istituti, enti e università nel campo della ricerca, della conoscenza e valorizzazione del patrimonio culturale.

Reti museali

Il quadro normativo

Il Codice dei Beni culturali: art. 112 comma 9

(Valorizzazione dei beni culturali di appartenenza pubblica)

L'iter giuridico amministrativo che consente alla Regione di stipulare un accordo di valorizzazione e di costituire soggetti giuridici privati è articolato.

Innanzitutto, deve essere previsto nella programmazione regionale specifica, dunque entrare a far parte dei contenuti del Documento di Economia e Finanza Regionale (DEF) che viene annualmente approvato dal Consiglio regionale con proiezione triennale.

Inoltre deve essere prevista l'eventuale costituzione di un soggetto giuridico ex comma 5, del medesimo art. 112 , secondo le procedure proprie della Legislazione regionale.

Reti museali

DM 21/02/2018

La previsione dei rapporti con il territorio dei musei è sancita infatti dai Livelli uniformi di qualità, cioè quegli standard previsti dal DM 113/2018, “Adozione dei livelli minimi uniformi di qualità per i musei e i luoghi della cultura di appartenenza pubblica e attivazione del Sistema Museale nazionale”, che i musei devono garantire ai fini dell’accreditamento al Sistema Museale Nazionale, la rete dei musei e dei luoghi della cultura italiani pubblici e privati, finalizzata a incrementare la fruizione, l’accessibilità e la gestione sostenibile del patrimonio culturale. Il terzo ambito dei Livelli uniformi di qualità, in particolare, è specificamente dedicato a «Comunicazione e rapporti con il territorio».

Reti museali

DM 21/02/2018

La previsione dei rapporti con il territorio dei musei è sancita infatti dai Livelli uniformi di qualità, cioè quegli standard previsti dal DM 113/2018, “Adozione dei livelli minimi uniformi di qualità per i musei e i luoghi della cultura di appartenenza pubblica e attivazione del Sistema Museale nazionale”, che i musei devono garantire ai fini dell’accreditamento al Sistema Museale Nazionale, la rete dei musei e dei luoghi della cultura italiani pubblici e privati, finalizzata a incrementare la fruizione, l’accessibilità e la gestione sostenibile del patrimonio culturale. Il terzo ambito dei Livelli uniformi di qualità, in particolare, è specificamente dedicato a «Comunicazione e rapporti con il territorio».

Reti museali

Art. 30 TUEL - Convenzioni

1. Al fine di svolgere in modo coordinato funzioni e servizi determinati, gli enti locali possono stipulare tra loro apposite convenzioni.
2. Le convenzioni devono stabilire i fini, la durata, le forme di consultazione degli enti contraenti, i loro rapporti finanziari ed i reciproci obblighi e garanzie.
3. Per la gestione a tempo determinato di uno specifico servizio o per la realizzazione di un'opera lo Stato e la regione, nelle materie di propria competenza, possono prevedere forme di convenzione obbligatoria fra enti locali, previa statuizione di un disciplinare-tipo.
4. Le convenzioni di cui al presente articolo **possono prevedere anche la costituzione di uffici comuni che operano con personale distaccato dagli enti partecipanti, ai quali affidare l'esercizio delle funzioni pubbliche in luogo degli enti partecipanti all'accordo, ovvero la delega di funzioni da parte degli enti partecipanti all'accordo a favore di uno di essi, che opera in luogo e per conto degli enti deleganti.**

Reti museali

Art. 34 TUEL – Accordi di programma

1. Per la definizione e l'attuazione di opere, di interventi o di programmi di intervento che richiedono, per la loro completa realizzazione, l'azione integrata e coordinata di comuni, di province e regioni, di amministrazioni statali e di altri soggetti pubblici, o comunque di due o più tra i soggetti predetti, il presidente della regione o il presidente della provincia o il sindaco, in relazione alla competenza primaria o prevalente sull'opera o sugli interventi o sui programmi di intervento, **promuove la conclusione di un accordo di programma**, anche su richiesta di uno o più dei soggetti interessati, per assicurare il coordinamento delle azioni e per determinarne i tempi, le modalità, il finanziamento ed ogni altro connesso adempimento.
2. L'accordo può prevedere altresì procedimenti di arbitrato, nonché interventi surrogatori di eventuali inadempienze dei soggetti partecipanti.
3. Per verificare la possibilità di concordare l'accordo di programma, il presidente della regione o il presidente della provincia o il sindaco convoca una conferenza tra i rappresentanti di tutte le amministrazioni interessate.

Reti museali

Art. 34 TUEL – Accordi di programma

4. L'accordo, consistente nel consenso unanime del presidente della regione, del presidente della provincia, dei sindaci e delle altre amministrazioni interessate, deve essere sottoscritto entro sessanta giorni dalla comunicazione dell'esito positivo della conferenza di cui al comma 3 ed è approvato con atto formale del presidente della regione o del presidente della provincia o del sindaco e pubblicato nel Bollettino ufficiale della regione. L'accordo, qualora adottato con decreto del presidente della regione, produce gli effetti dell'intesa di cui all'articolo 81 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, determinando le eventuali e conseguenti variazioni degli strumenti urbanistici e sostituendo i permessi di costruire, sempre che vi sia l'assenso del comune interessato

Reti museali

Art. 34 TUEL – Accordi di programma

4. L'accordo, consistente nel consenso unanime del presidente della regione, del presidente della provincia, dei sindaci e delle altre amministrazioni interessate, deve essere sottoscritto entro sessanta giorni dalla comunicazione dell'esito positivo della conferenza di cui al comma 3 ed è approvato con atto formale del presidente della regione o del presidente della provincia o del sindaco e pubblicato nel Bollettino ufficiale della regione. L'accordo, qualora adottato con decreto del presidente della regione, produce gli effetti dell'intesa di cui all'articolo 81 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, determinando le eventuali e conseguenti variazioni degli strumenti urbanistici e sostituendo i permessi di costruire, sempre che vi sia l'assenso del comune interessato

Reti museali

Gli strumenti giuridici

Accordi di cooperazione, protocolli d'intesa, convenzioni

Art. 15 L. 241/90:

1. Anche al di fuori delle ipotesi previste dall'articolo 14, le amministrazioni pubbliche possono sempre concludere tra loro accordi per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune.

2. Per detti accordi si osservano, in quanto applicabili, le disposizioni previste dall'articolo 11, commi 2 e 3.

E' dubbio se il coinvolgimento dei privati possa avvenire su base fiduciaria oppure richieda un meccanismo di evidenza pubblica (ad es. avviso per promuovere manifestazioni di interesse con eventuale valutazione delle disponibilità pervenute). Trattandosi di una partecipazione ad una fase non gestionale, la risposta potrebbe orientarsi nel primo senso.



Coltivare una rete

Strumenti innovativi

Reti museali

Il Partenariato Speciale pubblico privato

Accordi di cooperazione, protocolli d'intesa, convenzioni

Art. 15 L. 241/90:

1. Anche al di fuori delle ipotesi previste dall'articolo 14, le amministrazioni pubbliche possono sempre concludere tra loro accordi per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune.

2. Per detti accordi si osservano, in quanto applicabili, le disposizioni previste dall'articolo 11, commi 2 e 3.

E' dubbio se il coinvolgimento dei privati possa avvenire su base fiduciaria oppure richieda un meccanismo di evidenza pubblica (ad es. avviso per promuovere manifestazioni di interesse con eventuale valutazione delle disponibilità pervenute). Trattandosi di una partecipazione ad una fase non gestionale, la risposta potrebbe orientarsi nel primo senso.

Reti museali

Il Partenariato Speciale pubblico privato

(D. Lgs. 31 marzo 2023, n. 36)

Articolo 134. Contratti gratuiti e forme speciali di partenariato.

1. Per tutte le attività finalizzate alla tutela e alla valorizzazione dei beni culturali, l'amministrazione può stipulare contratti gratuiti, ai sensi dell'articolo 8, comma 1, del codice, ferme restando le prescrizioni dell'amministrazione preposta alla loro tutela in ordine alla progettazione e all'esecuzione delle opere e delle forniture e alla direzione dei lavori e al loro collaudo.
2. Per assicurare la fruizione del patrimonio culturale della nazione e favorire altresì la ricerca scientifica applicata alla sua tutela o alla sua valorizzazione, lo Stato, le regioni e gli enti territoriali possono, con le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente, attivare forme speciali di partenariato con enti e organismi pubblici e con soggetti privati, dirette a consentire il recupero, il restauro, la manutenzione programmata, la gestione, l'apertura alla pubblica fruizione e la valorizzazione di beni culturali, attraverso procedure semplificate di individuazione del partner privato analoghe o ulteriori rispetto a quelle previste dall'articolo 8.

Reti museali

Il Partenariato Speciale pubblico privato

(D. Lgs. 31 marzo 2023, n. 36)

Articolo 134. Contratti gratuiti e forme speciali di partenariato.

Il generale riferimento all'art. 8, in particolare al primo e al terzo comma, fa ricomprendere i partenariati speciali nell'ambito delle procedure previste per i contratti gratuiti, definiti dall'art. 2 dell'Allegato I1 come i contratti in cui l'obbligo di prestazione o i sacrifici economici direttamente previsti nel contratto gravano solo su una o alcune delle parti contraenti.

Il rinvio a questa particolare tipologia contrattuale pone, in una cornice nuova, il problema del contenuto giuridico di questo istituto atipico. La relazione illustrativa, nel commentare l'articolo 134, include i partenariati speciali nell'ambito del genus dei contratti gratuiti: "La disposizione, corrispondente all'attuale art. 151, si occupa della collaborazione tra pubblico e privato nello svolgimento di attività finalizzate alla tutela e alla valorizzazione dei beni culturali, di regola svolte nelle forme della sponsorizzazione e del partenariato. Il riferimento alla "valorizzazione" dei beni culturali, oltre che alla loro tutela, contenuto nel comma 1, risponde ad una sollecitazione in tal senso della dottrina. Nella formulazione proposta, queste forme di collaborazione vengono ricondotte dal comma 1, tramite rinvio alla disciplina comune, all'ampia categoria dei contratti gratuiti recepita nel Codice (v. art. 8, comma 1)".

Reti museali

Il Partenariato Speciale pubblico privato

(D. Lgs. 31 marzo 2023, n. 36)

Articolo 8. Principio di autonomia contrattuale. Divieto di prestazioni d'opera intellettuale a titolo gratuito.

1. Nel perseguire le proprie finalità istituzionali le pubbliche amministrazioni sono dotate di autonomia contrattuale e possono concludere qualsiasi contratto, anche gratuito, salvi i divieti espressamente previsti dal codice e da altre disposizioni di legge.

3. Le pubbliche amministrazioni possono ricevere per donazione beni o prestazioni rispondenti all'interesse pubblico senza obbligo di gara. Restano ferme le disposizioni del codice civile in materia di forma, revocazione e azione di riduzione delle donazioni.

Reti museali

Il Partenariato Speciale pubblico privato

(D. Lgs. 31 marzo 2023, n. 36)

Art. 13. Ambito di applicazione

2. Le disposizioni del codice non si applicano ai contratti esclusi, ai contratti attivi e ai contratti a titolo gratuito, anche qualora essi offrano opportunità di guadagno economico, anche indiretto.

5. L'affidamento dei contratti di cui al comma 2 che offrono opportunità di guadagno economico, anche indiretto, avviene tenendo conto dei principi di cui agli articoli 1, 2 e 3.

Reti museali

Il Partenariato Speciale pubblico privato

(D. Lgs. 31 marzo 2023, n. 36)

Il nuovo codice dei contratti pubblici (D. Lgs. 31 marzo 2023, n. 36)

Dunque, dopo l'introduzione del nuovo Codice, il partenariato speciale e le sponsorizzazioni relativi ai beni culturali possono considerarsi contratti esclusi dalla disciplina dei contratti pubblici ma, dal raccordo sistematico operato nell'ambito dell'articolo 13 dal comma 2 e dal comma 5, i contratti gratuiti che offrono opportunità di guadagno economico, anche indiretto, dovranno essere stipulati tenendo conto dei principi di cui agli articoli 1, 2 e 3 dello stesso Codice.

In definitiva, al di fuori dei principi richiamati, per i contratti relativi ai beni culturali non possono trovare applicazione le disposizioni o le estensioni analogiche ad altre tipologie contrattuali (come ad esempio il partenariato ordinario) contenute nella disciplina dei contratti pubblici.

Reti museali

Il Partenariato Speciale pubblico privato

(D. Lgs. 31 marzo 2023, n. 36)

In questa prospettiva viene dunque sancita definitivamente l'estraneità dell'istituto al corpo normativo dei partenariati ordinari e alla disciplina dei contratti pubblici chiamata a regolare gli appalti e le concessioni.

Si delinea, dunque, una forma di gestione, in linea peraltro con quanto avvenuto prevalentemente nella prassi, quanto meno degli istituti statali, di coinvolgimento dei privati per attività orientate ad incrementare la fruizione e la valorizzazione dei beni culturali la cui sostenibilità economica non deriva da un trasferimento finanziario degli istituti a favore dei partner privati ma dalla possibilità di condurre attività in grado di garantire un equilibrio economico-gestionale al partner privato.

Coerentemente con l'estromissione del partenariato speciale dal Codice dei contratti pubblici, e in analogia con quanto previsto dall'art. 6 del nuovo Codice in relazione agli istituti disciplinati dal Titolo VII del Codice del terzo settore, il procedimento amministrativo seguirà la disciplina contenuta nella legge 241/1990, indirizzo questo già espresso nella circolare emessa dall'Ufficio Legislativo del Mic, n. 17461 del 09.06.2016.

GRAZIE

Marco D'Isanto

Consulente Istituzioni culturali
Dottore Commercialista
Management pubblico
Napoli



+39 3475393145



marco.disanto@email.it



<http://www.consulenzaentinoprofit.it>