



L'IMPATTO DEL COVID-19 SU MUSEI E MOSTRE D'ARTE: SPUNTI DI RIFLESSIONE.

Prof. Giuseppe Garzia*

Scopo del presente scritto è quello di evidenziare le più rilevanti problematiche di carattere giuridico e organizzativo che la pandemia da COVID – 19 ha provocato sul sistema dei musei e delle mostre d'arte sia nella fase del “lockdown” che in quella successiva della “ripartenza”, con particolare riferimento agli effetti derivanti dalle numerose normative emanate.

1. PREMESSA: MUSEI, “LOCKDOWN” E MISURE DI EMERGENZA.

Il coronavirus ha provocato pesantissimi effetti economici su tutto il sistema museale e delle mostre d'arte; secondo un rapporto dell'ICOM del mese di maggio¹, a livello mondiale tutti i musei hanno dovuto ridurre (o comunque modificare) le loro attività e di questi circa un decimo potrebbe essere costretto a chiudere in via definitiva. In Italia si stima che nel periodo marzo-maggio 2020 vi sia stata, nei soli musei statali, un mancato afflusso di 19 milioni di visitatori e una perdita di circa 78 milioni di euro².

Sul piano giuridico la pandemia ha provocato l'emanazione di numerose disposizioni da parte delle diverse autorità pubbliche (statali, regionali, locali) in un breve arco di tempo (da marzo a maggio); si tratta di atti normativi, linee guida di natura tecnico – scientifica, atti amministrativi generali e ordinanze aventi essenzialmente una funzione “precauzionale” rispetto alla possibile diffusione del contagio³.

In primo luogo, per cercare di limitare gli effetti della crisi, nel mese di marzo è stato emanato il c.d. decreto legge “Cura Italia”⁴ che ha stabilito una serie di misure economiche a sostegno del settore culturale nel suo complesso, come, ad esempio, un'indennità straordinaria per gli operatori titolari di partita IVA oppure il rimborso

*Università di Bologna. Dipartimento di Beni Culturali.

¹ “Museums, museum professional and COVID-19”.

² Dati riportati nell'indagine ISTAT del 21 maggio 2020 “I musei statali al tempo del Covid – 19”.

³ Sul punto si rinvia a G.VESPERINI, Il diritto del coronavirus, in Giorn.dir.amm., 2020, p. 277 ss.

⁴ D.l. 17 marzo 2020, n. 18 conv. nella l. 24 aprile 2020 n. 27.

dei biglietti già emessi mediante l'erogazione di *voucher* per un importo corrispondente.

Si è trattato, in buona sostanza, di una serie di interventi di carattere economico successivamente riconfermati dal più recente c.d. decreto legge “Rilancio”⁵, che, tra le varie misure, ha previsto anche l'istituzione di un apposito fondo denominato “Fondo emergenze imprese e istituzioni culturali” (art. 183, comma 2°).

Con specifico riferimento ai musei ulteriori disposizioni hanno inoltre riguardato la protezione delle opere d'arte esposte e, in particolare, le modalità di pulizia e sanificazione delle sale espositive al fine di evitare possibili danni⁶. Si tratta di obblighi che, ai sensi dell'art. 30 del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 (codice dei beni culturali e del paesaggio), gravano sul proprietario (pubblico o privato), possessore o detentore del bene⁷.

Terminato il periodo di “*lockdown*”, che in Italia per le manifestazioni, spettacoli, eventi culturali nonché per l'apertura dei musei e degli altri luoghi della cultura si è protratto sino al 17 maggio⁸, è iniziata la fase di progressiva riapertura, che, comunque, è avvenuta in modo progressivo tenendo conto della dimensione dei musei e sulla base di principi di “sperimentazione, gradualità e sostenibilità”⁹.

2. GLI EFFETTI DEL COVID-19 SUI MUSEI E SULLE MOSTRE D'ARTE. PROBLEMATICHE GIURIDICHE.

Non vi è alcun dubbio che la pandemia, oltre agli effetti di natura economica, ha causato anche numerosi problemi di carattere giuridico e organizzativo alle istituzioni museali determinati dalla necessità di doversi adeguare, in poco tempo, alle nuove disposizioni che presentavano anche una serie di difficoltà sul piano più strettamente applicativo.

Di seguito sono brevemente enunciati alcuni dei più significativi.

a) Digitalizzazione.

Il primo effetto del coronavirus e della conseguente chiusura delle attività è stata la notevole accelerazione dei processi di digitalizzazione in tutte le loro possibili forme: ad esempio i “*virtual tour*” museali oppure l'apertura di piattaforme sui canali “*social*”¹⁰.

⁵ D.L. 19 maggio 2020 n. 34 (in fase di conversione).

⁶ Si rinvia alla nota dell'ICR del 7 maggio 2020 “Misure di contenimento per il contagio da Coronavirus – Verifica delle compatibilità con le esigenze di tutela e conservazione del patrimonio culturale”.

⁷ Infatti, ai sensi del citato articolo 30, gli obblighi di “conservazione” sono a carico del proprietario (pubblico o privato), possessore o detentore del bene, mentre quelli inerenti la “sicurezza” sussistono solo in capo al soggetto pubblico.

⁸ D.P.C.M. 26 aprile 2020.

⁹ In questo senso si esprime la Circolare n. 26/2020 del MIBACT “Linee guida per la riapertura dei musei e dei luoghi e dei luoghi della cultura statali previsti dagli articoli 42 e 43 del decreto legislativo n. 169 del 2 dicembre 2019”.

¹⁰ Sul tema si rinvia alle newsletter BonelliErede – Focus team Arte e beni Culturali del 4 maggio 2020 e dell'11 maggio 2020.

Si tratta di una tendenza che, pur essendo già iniziata in modo assai rilevante negli ultimi anni¹¹, con la pandemia ha subito una notevolissima accelerazione con risultati estremamente positivi, dimostrati dal notevole incremento dei visitatori¹².

Lo sviluppo dei contenuti digitali in tutte le loro molteplici forme, oltre a dimostrare come questa soluzione può rappresentare la “strada maestra intorno a cui rivedere in futuro molti aspetti della conservazione e della fruizione del patrimonio culturale”¹³, costituisce un esempio virtuoso di come si possa cercare di trasformare un periodo di grave crisi in un’occasione di crescita.

Peraltro va osservato che la digitalizzazione delle opere d’arte comporta, inevitabilmente, anche una serie di problematiche giuridiche di non poco conto con le quali è necessario confrontarsi.

Si pensi, ad esempio, alla gestione dei diritti di immagine in rete delle opere esposte. Si tratta di un tema che spesso presenta aspetti di particolare complessità in relazione al fatto che vengono in rilievo normative diverse a seconda della tipologia di opera e dell’epoca in cui la stessa è stata realizzata.

A seconda dei casi, infatti, potrebbe essere applicabile la disciplina sul diritto d’autore (l. 22 aprile 1941 n. 633) oppure il codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs. 22 gennaio 1994, n. 42). A quest’ultimo proposito va comunque ricordato che, ai sensi dell’art. 108 comma 3 bis del codice sopra citato, è libera, *se svolta senza scopo di lucro*: 1) la riproduzione di beni culturali attuata nel rispetto delle disposizioni che tutelano il diritto d’autore; 2) la divulgazione con qualsiasi mezzo delle immagini di beni culturali, legittimamente acquisite, in modo da non poter essere ulteriormente riprodotte a scopo di lucro.

Tra l’altro si tratta di una materia in rapida evoluzione soprattutto in considerazione della oramai prossima entrata in vigore della nuova “Direttiva Copyright nel Mercato Unico Digitale”: direttiva (UE) 2019/790 del 17 aprile 2019 (il cui termine di recepimento è fissato al 7 giugno 2021), che stabilisce importanti novità in materia ispirate ad una maggiore “liberalizzazione”.

In particolare, secondo l’art. 14, rubricato “Opere delle arti visive di pubblico dominio”: *<<Gli Stati membri provvedono a che, alla scadenza della durata di protezione di un’opera delle arti visive, il materiale derivante da un atto di riproduzione di tale opera non sia soggetto al diritto d’autore o a diritti connessi, a meno che il materiale risultante da tale atto di riproduzione sia originale nel senso che costituisce una creazione intellettuale propria dell’autore>>*.

b) Organizzazione e fruizione degli spazi museali.

Un ulteriore rilevante effetto della pandemia è costituito dalla necessità di riorganizzare in senso complessivo le modalità di accesso alle zone espositive in funzione del rispetto delle disposizioni anti contagio.

¹¹ Lo stesso MIBACT nell’agosto 2019 ha adottato il “Piano Triennale per la Digitalizzazione e l’Innovazione dei Musei”.

¹² Secondo un sondaggio della NEMO (Network of Europeans Museum Organizations), durante il “lockdown” 4 musei su 5 hanno incrementato i propri servizi digitali con un aumento delle visite variabile dal 10% al 150%.

¹³ In questo senso M.CAMMELLI, *Pandemia: the day after e i problemi del giorno prima*, in *Aedon*, 2020, 1.

Sotto questo profilo, secondo quanto indicato dalla circolare MIBACT 12 maggio 2020, le situazioni sulle quali si è reso necessario intervenire sono molteplici; tra queste, in particolare, vanno segnalate:

- La gestione degli ingressi e delle uscite onde evitare situazioni di assembramento. Le visite vanno quindi contingentate per numerosità e fasce orarie.
- La corretta gestione degli spazi comuni (zone ristoro, servizi igienici, zone merchandising, etc..)
- L'utilizzo della segnaletica per fare rispettare la distanza di almeno un metro anche presso la biglietteria nonché all'esterno di siti.
- La previsione di percorsi a senso unico.
- La limitazione dell'utilizzo di touch screen, del pagamento in contanti e di audioguide (soprattutto in una prima fase).
- La previsione di guide e materiale in forma digitale per i visitatori in sostituzione del cartaceo.

A questo va aggiunta la possibilità, spesso utilizzata, di estendere l'orario di visita anche alle ore serali (se non notturne)¹⁴.

Per i musei e i luoghi di cultura dello Stato si è reso inoltre necessario coordinare i suddetti obblighi con le vigenti misure in tema di apertura al pubblico, vigilanza e sicurezza di cui al d.m. 30 giugno 2016¹⁵, che, tra l'altro, prevede anche la redazione di un "piano per l'accoglienza del pubblico".

c) Rapporti contrattuali e concessori in corso.

Una terza problematica determinata dal "lockdown", i cui aspetti in questa sede possono solamente essere accennati, riguarda la sua incidenza sui rapporti contrattuali riguardanti le esposizioni museali in corso o quelle già definite (e quindi messe in programmazione) ma non ancora iniziate.

Nelle suddette situazioni si pone il problema di definire quelli che possono essere i possibili effetti della "vis maior" dovuta dalla pandemia rispetto ai rapporti giuridici esistenti tra le parti, rapporti che erano stati concordati prima dell'insorgenza del COVID-19 e che occorrerà ridefinire alla luce dell'evento sopravvenuto cercando di ristabilire l'equilibrio contrattuale.

L'ipotesi, in concreto, può presentare notevoli difficoltà in considerazione del fatto che spesso, in ambito museale, per diverse ragioni (si pensi, ad esempio, alla esistenza di precedenti impegni presi per altre iniziative), non è possibile disporre il prolungamento della mostra o una sua posticipazione ad altra data.

Sul piano generale, potendosi trattare, in molti casi, di situazioni riconducibili ad una fattispecie di impossibilità sopravvenuta per causa non imputabile alle parti¹⁶, si è deciso di emanare una specifica disposizione normativa a tutela del debitore inadempiente; infatti, l'art. 91 comma 1°, del citato d.l. "Cura Italia", ha stabilito che

¹⁴ Ad esempio, l'importantissima mostra su Raffaello in corso alle Scuderie del Quirinale a partire dal 19 giugno è visitabile tutti i giorni dalle 8,00 alle 23,00 e fino all'una di notte il venerdì e il sabato.

¹⁵ Recante "Criteri per l'apertura al pubblico, la vigilanza e la sicurezza dei musei e dei luoghi della cultura statali".

¹⁶ Sul tema si veda A. DE MAURO, Pandemia e contratto: spunti di riflessione in tema di impossibilità sopravvenuta della prestazione, in Giustiziacivile.com.

“il rispetto delle misure di contenimento di cui al presente decreto è sempre valutata ai fini dell’esclusione, ai sensi e per effetti degli articoli 1218 e 1223 c.c., della responsabilità del debitore anche relativamente all’applicazione di eventuali decadenze o penali connesse a ritardati o omessi adempimenti”¹⁷.

In tema di organizzazione di mostre o eventi espositivi la questione può, inoltre, presentare ulteriori complessità a causa della natura giuridica pubblica dei soggetti contraenti e, di conseguenza, del fatto che taluni atti possono presentare i caratteri propri degli atti amministrativi.

Si pensi al caso, assai frequente, in cui la mostra o l’esposizione sia avvenuta sulla base di provvedimenti di concessione d’uso di beni culturali da parte dell’amministrazione proprietaria (ad esempio MIBACT)¹⁸. Si può trattare di concessioni di immobili (aree espositive) oppure di singoli beni mobili (prestiti di singole opere per mostre o esposizioni). Anche in questo secondo caso, infatti, ove si tratti di opere appartenenti a collezioni museali pubbliche, possiamo ritenere di essere in presenza di una concessione d’uso di un bene pubblico¹⁹.

d) Sicurezza sul lavoro.

Non dobbiamo inoltre dimenticare che i luoghi di cultura, oltre a svolgere un servizio pubblico²⁰, per di più di carattere essenziale²¹, sono anche luoghi di lavoro, con la conseguente applicazione dell’art. 2087 del codice civile: *“l’imprenditore è tenuto ad adottare nell’esercizio dell’impresa le misure che, secondo la particolarità del lavoro, l’esperienza e la tecnica, sono necessarie a tutelare l’integrità fisica e la personalità morale dei prestatori di lavoro”*.

Si tratta, quindi, di implementare il sistema di norme sulla sicurezza sul lavoro già presenti nell’ordinamento con quelle, estremamente complesse e dettagliate, specificamente rivolte a prevenire il contagio da COVID-19²². Tra l’altro va considerato che si tratta di disposizioni che potrebbero subire delle modificazioni in funzione dell’evoluzione delle conoscenze scientifiche sul virus e sulle relative modalità di trasmissione.

La circolare INAIL n. 22 del 20 maggio 2020 ha inoltre precisato che l’infezione da COVID-19, se contratta in occasione dell’attività lavorativa, è qualificabile quale

¹⁷ Per un’analisi dei complessi problemi che tale disposizione solleva: G.IORIO, Gli oneri del debitore fra norme emergenziali e principi generali (a proposito dell’art. 91 del d.l. n. 18/2020, “Cura Italia”), in idibe.org.

¹⁸ Sul punto di veda A.BOTTO, L’impatto del coronavirus sulle concessioni relative alle mostre di beni culturali, in Federalismi.it

¹⁹ In questo senso A.L. TARASCO, Diritto e gestione dei beni culturali, Laterza, Bari – Roma, 2019, p. 237 ss.

²⁰ Riguardo alla natura di servizio pubblico delle attività espositive v. F.LIGUORI, I servizi culturali come servizi pubblici, in Federalismi.it.

²¹ In quanto il d.l. 20 settembre 2015 n. 146 ha ricompreso tra i servizi pubblici essenziali (ai fini dell’esercizio del diritto di sciopero) anche quelli concernenti <<l’apertura al pubblico di musei e luoghi e della cultura, di cui all’art. 101 del d.lgs 22 gennaio 2004, n. 42>>.

²² Si tratta di una serie di indicazioni elaborate dal Comitato tecnico scientifico (CTS) del Dipartimento della Protezione Civile e recepite dalla circolare dell’Ufficio di Gabinetto del MIBACT del 12 maggio 2020 <<Indicazioni del Comitato tecnico scientifico per la riapertura dei musei e degli altri istituti e luoghi della cultura>>. A questo ha fatto seguito la dichiarazione congiunta del MIBACT “concernente la riapertura degli istituti e i luoghi della cultura in attuazione del Protocollo di accordo per la prevenzione e la sicurezza dei dipendenti pubblici in ordine all’emergenza sanitaria da Covid 19”,

infortunio sul lavoro, ferma comunque restando la necessità di provare che l'avvenuto contagio è avvenuto proprio in relazione allo svolgimento dell'attività lavorativa.

Ciò premesso, va comunque osservato che la responsabilità in questione *non* può ritenersi di carattere “assoluto”, in quanto, come ha stabilito la Cassazione²³:

- l'art. 2087 c.c. citato *non* configura un'ipotesi di responsabilità oggettiva, essendone elemento costitutivo la colpa, intesa quale difetto di diligenza nella predisposizione delle misure idonee a prevenire il danno per il lavoratore;
- Non sussiste in capo al datore di lavoro un obbligo assoluto di rispettare ogni cautela possibile diretta ad evitare qualsiasi danno al fine di garantire un ambiente di lavoro “*a rischio zero*”²⁴. Non si può quindi automaticamente presupporre, dal semplice verificarsi del danno, l'inadeguatezza delle misure di protezione adottate, ma è necessario, piuttosto, che la lesione del bene tutelato derivi causalmente dalla violazione di determinati obblighi di comportamento imposti dalla legge.

Infine la corretta applicazione delle disposizioni poste a tutela del lavoratore è di fondamentale importanza anche ai fini di una eventuale configurazione di responsabilità di natura penale a carico del datore di lavoro in relazione ai reati di “omicidio colposo” (art. 589 c.p.) e “lesioni personali colpose” (art. 590 c.p.).

3. MUSEI E FASE “POST COVID - 19”.

La riapertura delle attività conseguente al “*lockdown*”, sebbene si sia svolgendo in modo graduale, ha senza dubbio un'importanza fondamentale non solo in quanto consente di recuperare (almeno in parte) i gravissimi danni economici subiti dalle diverse istituzioni pubbliche o private, ma anche sotto il profilo sociale, nel senso che il “contatto” con le opere d'arte ha comprovati benefici per la salute psico-fisica delle persone, e questo costituisce un elemento di particolare rilevanza soprattutto dopo il periodo di isolamento conseguente dalla pandemia.

Sotto altro profilo ci si può chiedere se i cambiamenti concernenti le modalità di fruizione delle collezioni d'arte introdotti dalle nuove disposizioni anti contagio non costituiscano, semplicemente, una mera risposta ad una problematica di carattere giuridico - organizzativo, ma possano anche favorire l'instaurarsi di una nuova relazione, più meditata e profonda, tra opera d'arte e visitatore, un modo nuovo di “leggere” e “interpretare” l'opera stessa²⁵.

Ad esempio chi visita la Gioconda al Louvre, riaperto dal giorno 6 luglio, dovrà restare all'interno di cerchi disegnati a terra per evitare assembramenti e nella sala sarà imposto un doppio senso per entrare e uscire. Alla domanda: come si visita ora

²³ Cassazione Civile, Sez. I, ord. 3282 del 2020

²⁴ Sulla problematica del perseguimento del “rischio zero” anche in relazione ai diversi interessi tutelati dalla Costituzione si veda L.BUTTI, Covid e Costituzione Italiana sul Rischio Zero, in Filodiritto.com.

²⁵ Sul punto si rinvia alle considerazioni di Roberto Balzani, Come cambierà la fruizione dei Musei? <https://www.youtube.com/watch?v=Zz3EdtOoiW4..>

la Gioconda? Il direttore Jean Luc Martinez ha risposto: *“E’ davvero l’occasione ideale per poterla ammirare in un’intimità assai rara”*.

In questo senso il nuovo “rapporto” che si crea tra opera d’arte e visitatore rappresenta per quest’ultimo un’occasione di particolare arricchimento.

D’altro canto la “spinta” al cambiamento indotta dalla pandemia potrebbe essere anche vista come un modo per cercare di ripensare uno dei possibili ruoli del museo, non solo rispetto allo sviluppo degli inevitabili processi di digitalizzazione, ma anche nel senso di tentare di costituire, attraverso la creazione di legami più stretti e sinergici con i propri utenti (non solo i visitatori occasionali), un punto di riferimento e di aggregazione per i cittadini, anche rispetto al ricordo della drammatica esperienza vissuta con il COVID - 19

Si tratterebbe, in fondo, di un modo per cercare di portare il museo “nel cuore della comunità”²⁶ e per porlo al “servizio della società e del suo sviluppo”²⁷.

²⁶ L’espressione è di J.BLADEBURNE, L’orgoglio di esserci di nuovo, in Il giornale dell’arte, luglio 2020.

²⁷ Infatti, secondo l’attuale definizione di museo dell’ICOM: *“Il museo è un’istituzione permanente, senza scopo di lucro, al servizio della società, e del suo sviluppo, aperta al pubblico, che effettua ricerche sulle testimonianze materiali ed immateriali dell’uomo e del suo ambiente, le acquisisce, le conserva, e le comunica e specificatamente le espone per scopi di studio, educazione e diletto”*.