



Capitolo
4

Le politiche di valorizzazione del patrimonio culturale in Italia

4.1. I soggetti coinvolti nella valorizzazione del patrimonio culturale

Per ciò che riguarda la tutela dei beni culturali l'impostazione adottata in Italia è quella di uno stringente controllo dello Stato. La principale giustificazione addotta per legittimare la prevalenza dell'intervento pubblico risiede nell'identificazione dei beni culturali come "bene comune" che, in quanto tale, sarebbe sottratto alle leggi del mercato e trascenderebbe qualsiasi interesse o beneficio privato³². Tale concezione ha costituito il sostrato teorico sul quale è stato a lungo impostato il sistema normativo che regola il settore. Come si è evidenziato nelle pagine precedenti, nel corso degli ultimi quindici anni non sono mancate le riforme organizzative nel settore della valorizzazione dei beni e delle attività culturali, con il graduale riconoscimento di un ruolo sempre più significativo dei privati. Ne consegue che la politica in materia di beni culturali si sta avviando verso il policentrismo, grazie ad un duplice decentramento Stato-privati, Stato-enti territoriali che esprime l'esigenza da parte della società di

³² Le giustificazioni teoriche dell'intervento pubblico sono legate alle caratteristiche di indivisibilità (la fruizione è collettiva) ed esternalità (il consumatore non può appropriarsi per intero dei benefici che provengono dal bene) del bene culturale, mentre la convinzione, avvalorata dal fallimento delle economie pianificate, che la cultura debba essere gestita da privati secondo i principi del liberismo, scaturisce dall'idea di una maggiore efficienza del mercato nell'allocatione delle risorse, ispirata alle proposizioni della scuola di Chicago. In relazione alla misura ed alla qualità della cooperazione pubblico-privato, i punti di vista oscillano all'interno di tre possibili modelli: leadership del settore pubblico (che svolge un ruolo di indirizzo nei confronti del finanziamento privato), leadership di quello privato (nel quale la gestione delle attività culturali decise dai privati verrebbe garantita nel nostro ordinamento tramite gli incentivi fiscali alle donazioni), forme miste di cooperazione tra i due soggetti.

passare da un assetto gerarchizzato ad una auto-organizzazione. Tuttavia, i segnali e le esperienze innovative di integrazione tra Stato ed enti locali, tra pubblico e privato attraverso modelli organizzativi e gestionali nuovi non hanno portato a risultati apprezzabili, piuttosto si sono rivelati privi di una strategia condivisa e consapevole, in virtù dell'esistenza di logiche di azione differenti (quelle della conservazione e quelle del profitto, quelle del centro e quelle della periferia, ed infine quelle pubbliche e quelle private) e spesso conflittuali. La gestione di queste motivazioni che interagiscono tra di loro richiede un rodaggio che consenta di integrare le varie posizioni in modo che tutti gli attori partecipino alla costruzione delle scelte. L'interazione tra stato e privati, con la scelta tra intervento pubblico e valorizzazione dei meccanismi di mercato, è all'ordine del giorno nel dibattito sulle politiche culturali, giungendo al nodo dei rapporti cultura-economia.

La ricerca di risorse aggiuntive o della virtuosa cooperazione con le multiformi espressioni del privato – dall'impresa al terzo settore passando per il non profit, le fondazioni, le forme associative – trova però numerose difficoltà. In primis, l'ammissibilità dell'intervento dei privati nel settore risulta fortemente condizionata dal quadro normativo vigente, a partire dai limiti che derivano dalla stessa Costituzione³³, che, come si è evidenziato, riserva la funzione (e anche l'obbligo) di tutela al soggetto pubblico, e quella di valorizzazione al potere concorrente Stato/Regioni prevista dalla riforma del Titolo V.

Negli anni Novanta – nel quadro di una confusa ma potente spinta “federalista” – sono stati adottati provvedimenti legislativi che tentavano di disciplinare, pur in assenza di una visione organica e unitaria, i rapporti tra Stato, Regioni e Comuni per gli interventi di tutela e valorizzazione e le modalità di coinvolgimento dei soggetti privati. Uno stimolo decisivo è stato dato dalla legge Bassanini (L. 15 marzo 1997 n. 59): essa, pur prevedendo la «delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle Regioni e agli Enti Locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione

³³ L'art. 9 Cost. recita: “la Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica e tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione”, stabilendo così il principio del collegamento tra tutela del patrimonio storico-artistico e promozione dello sviluppo della cultura e attribuendo la competenza allo Stato inteso non come struttura centralizzata, ma in tutte le sue articolazioni e livelli di governo territoriali.

amministrativa», ribadiva con chiarezza il compito di tutela dei beni culturali come proprio dello Stato.

Con il d. lgs. 31 marzo 1998 n. 112, emanato in attuazione della delega prevista dalla legge Bassanini, vennero stabilite le possibili vie di collaborazione tra Stato, Regioni ed Enti locali per l'avvio di efficaci politiche non solo di tutela, ma anche di valorizzazione e promozione del patrimonio. L'impostazione era, nel complesso, prudente: il terreno diventava scivoloso allorché i valori della cultura collettiva dovevano confrontarsi con considerazioni di carattere schiettamente economico e questioni d'interazione tra diversi attori istituzionali.

Nella legislazione italiana si poneva poi il problema dell'ingresso dei privati nel settore dei beni culturali, non più come proprietari assoggettati ai vincoli o come visitatori dei musei, ma come gestori di porzioni delle funzioni pubbliche di offerta espositiva dei beni culturali³⁴.

Il decreto legislativo n. 433 del 1992 (poi trasformato in legge n. 4 del 1993) istituiva presso i musei «servizi aggiuntivi a pagamento», essenzialmente di libreria e di ristorazione, da affidarsi in gestione ai privati, e prevedeva il ricorso al volontariato per prolungare gli orari d'apertura. Nel 1995 con un nuovo decreto legislativo (n. 41 del 1995, poi trasformato in legge n. 85 del 1995), si allargava il numero e la natura dei servizi da dare in gestione a fondazioni culturali o bancarie, società o consorzi privati, sebbene successivamente (D.M. 139/1997) venne precisato che tali servizi potevano essere affidati all'esterno «qualora non possano essere svolti mediante risorse umane e finanziarie dell'amministrazione». Lo stesso D.M. 139/1997 istituiva la Sibec (Società Italiana per i Beni Culturali S.p.a.) per la realizzazione degli interventi di restauro, recupero e valorizzazione dei beni culturali, società che, di fatto, non è mai diventata operativa e che nel 2003 è stata sostituita da un'analogo *Arcus* s.p.a..

Un'ulteriore apertura al settore privato è venuta poi dalla legge finanziaria 2002 (legge 28 dicembre 2001 n. 448) che, all'art. 33, prevedeva la “concessione a soggetti diversi da quelli statali la gestione di servizi finalizzati al miglioramento della fruizione

³⁴ D'altra parte, la partecipazione dei privati al settore dei beni culturali è, peraltro, espressione del principio di sussidiarietà orizzontale sancito dall'art. 118, comma 4 della Costituzione.

pubblica e della valorizzazione del patrimonio artistico [...] secondo modalità, criteri e garanzie definiti con regolamento”.

Si può ormai considerare acquisito il dato che l’efficace ed efficiente gestione di un centro culturale o di un sito monumentale difficilmente può essere demandata interamente al personale dipendente. Per questa ragione è emersa, nel corso degli anni, una realtà intermedia tra pubblico e privato all’interno della quale operano per la soddisfazione di interessi generali soggetti privati di varia natura (associazioni, Onlus, volontariato, fondazioni), che sono particolarmente impegnate nel settore delle attività culturali. Si sono via via adottate forme di coinvolgimento di queste diverse realtà associative, più o meno strutturate, che hanno assunto le modalità istituzionali degli Amici del museo, della Pro Loco e via dicendo. Tuttavia questo apporto è stato per lo più inteso in senso poco qualificante, limitandosi normalmente all’affidamento (talora in modo informale o improprio) delle mansioni di sorveglianza o di guida turistica. Inoltre si deve constatare che le istituzioni politiche esercitano una sorta di resistenza passiva nei confronti dell’attuazione piena del principio costituzionale di sussidiarietà orizzontale, soprattutto nei confronti delle associazioni di volontariato.

Un soggetto particolarmente attivo nel settore, poi, è quello delle fondazioni bancarie, che investono in arte e cultura per assolvere ai propri obblighi statutari.

Il potenziamento delle intese tra i differenti livelli di governo territoriale e tra i differenti soggetti che, a vario titolo, sono coinvolti nei processi di valorizzazione del patrimonio culturale resta un elemento essenziale. Fermo restando la competenza statale in materia di tutela, come dal Titolo V della Costituzione, risulta indispensabile coinvolgere Regioni, Province e Comuni nella definizione delle strategie comuni di valorizzazione del patrimonio culturale – in linea con le indicazioni del Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio – e favorire il dialogo tra tutte le istituzioni che a vario titolo intervengono nelle differenti aree della filiera culturale, agendo in un’ottica sistemica che riesca ad attivare anche forme e strumenti di integrazione tra investimenti pubblici e privati.

Andrebbero quindi ripensati ruoli e competenze del settore pubblico e di quello privato. Finora si è assistito a una sorta di affiancamento del privato al pubblico. Con il

passare degli anni, pur essendo rimasti in mano al pubblico i compiti di tutela e soltanto parzialmente quelli di valorizzazione, al privato è spettata una importanza crescente nell'aumentare gli sforzi legati alla gestione e alla fruizione del patrimonio culturale. Questa forma di dialogo fra i due soggetti va ora rivista alla luce di una crisi economica internazionale ancora lontana dal terminare, della difficoltà dello Stato a garantire maggiori risorse di quelle stanziare e dell'inefficacia del pubblico nel garantire livelli di eccellenza che possano permettere al settore di fare un auspicabile salto di qualità. La scarsità dei fondi disponibili si può risolvere soltanto invogliando i privati a farsi carico delle attività che finora sono state appannaggio dello Stato. L'alternativa rimanente, in caso contrario, è una drastica riduzione degli interventi di tutela e valorizzazione che metterebbe a serio rischio l'intero patrimonio culturale italiano, oltre a privare il Paese di una quota non irrilevante di ricchezza. Alternativa, questa, assolutamente inaccettabile.

4.2. Le forme di partecipazione dei soggetti privati alle politiche di valorizzazione

Negli ultimi anni il sistema dei beni culturali ha risentito fortemente dei tagli di spesa pubblica che hanno limitato le risorse a disposizione per il settore. Troppo spesso le scelte politiche operate hanno penalizzato i beni culturali, a vantaggio della destinazione dei fondi pubblici ad altri settori dell'economia, di maggior impatto sul corpo elettorale. A ciò si aggiungano le crescenti difficoltà organizzative e manageriali della pubblica amministrazione nel settore che hanno fatto sì che il solo intervento pubblico si dimostrasse insufficiente. Si è, dunque, reso necessario individuare forme di intervento dei privati, anche al fine di attrarre capitali aggiuntivi.

Tale intervento è avvenuto in diverse forme e ha coinvolto varie tipologie di soggetti, in primo luogo le imprese private, che nel settore culturale si sono dimostrate in grado di svolgere meglio e con minori costi sia incarichi nuovi, quali l'organizzazione di eventi o di servizi di accoglienza per il pubblico nei musei, sia compiti tradizionali, quali le

attività di editoria o quelle strumentali (Fidone, 2012). Il coinvolgimento delle imprese private ha seguito prevalentemente due strade. La prima è costituita dal sistema delle erogazioni liberali, vale a dire donazioni economiche volontarie effettuate da privati e imprese, sollecitati da un sistema fiscale che prevede esenzioni ed agevolazioni, detrazioni e deduzioni tributarie. Questo sistema però, ha avuto effetti limitati, per ragioni che appaiono essenzialmente riconducibili ad una insufficiente convenienza fiscale, alla mancata visibilità e/o ritorno di immagine del soggetto donante, ad appesantimenti burocratici che contraddicono il principio della semplificazione dei procedimenti amministrativi, alla concorrenza con tali strumenti di altre forme di donazione (ad esempio, quelle per la ricerca medica, per la lotta alla povertà, ecc.) che risultano essere più capaci di attrarre capitali. La seconda strada battuta per attrarre fondi privati verso il settore dei beni culturali è quella delle sponsorizzazioni, ovvero di contratti a prestazioni corrispettive attraverso i quali il privato, a fronte di un corrispettivo da pagare, acquisisce il diritto, in varie forme, di utilizzare a proprio vantaggio l'immagine o il nome di un certo bene culturale, ad esempio associandolo a quello di un proprio prodotto o di una operazione imprenditoriale. Rispetto alle erogazioni liberali, tali forme di contribuzione presentano l'indubbio vantaggio di consentire un ritorno di immagine per lo *sponsor* e di garantirgli un vantaggio commerciale, grazie alla pubblicità, rispetto ai suoi concorrenti, privi della stessa pubblicità.

Tuttavia, queste forme di partecipazione non si allontanano dalla tradizionale visione che tiene separati i ruoli del soggetto pubblico, il quale mantiene tutte le sue prerogative sulla *governance* del bene culturale, da quello privato, che si limita soltanto ad erogare un finanziamento. Inoltre, soprattutto nel caso delle sponsorizzazioni, il flusso di finanziamenti dalle imprese alla cultura va essenzialmente a favore dei "grandi eventi", delle "grandi iniziative" le uniche in grado di assicurare quel livello di ritorno di immagine che è uno degli scopi principali dello sponsor. Se invece per "gestione" del patrimonio culturale si intende "il complesso di misure (organizzative, procedurali, e per taluni aspetti finanziarie) tramite le quali i soggetti, pubblici e privati, pongono in essere o collaborano all'esercizio di attività volte alla loro valorizzazione" (Barbati,

2011, p. 199), appare evidente che si fa riferimento a forme più estese di partecipazione che però al momento hanno trovato una forte resistenza nella visione del bene culturale come un bene pubblico da tutelare, insuscettibile di essere trasferito ad un privato che possa esercitarvi un'attività imprenditoriale.

Un buon esempio di gestione integrata dei beni culturali è costituita dai “poli museali”: sebbene solo un modesto numero degli oltre 450 musei italiani è raggruppato in questo tipo di struttura, in essi si concentra più del 60% del totale dei visitatori annui. I poli museali hanno una autonomia amministrativa pertanto il ricavo dalla vendita dei biglietti non spetta al Ministero ma rimane nelle casse del museo con il duplice effetto di motivare il direttore del museo e spingerlo ad investire nella struttura. Se questo modello di gestione fosse applicato anche ad altre risorse culturali si potrebbe riscontrare un miglioramento dei risultati in termini di performance.

Una delle ipotesi avanzate è quella di affidare ad apparati funzionalmente specializzati – quali, ad esempio, le agenzie – l'azione relativa a particolari categorie di beni come archivi e biblioteche. Tuttavia il rischio che si corre è che in tal modo si finisca per favorirne la “ghettizzazione”, cioè “una loro separazione dalle altre tipologie di beni culturali” (Zannino, 2012).

Quello che conta è la necessità di una strategia complessa perché complesso è il problema e innumerevoli i punti su cui agire, cominciando dalle imprese private operanti nel settore che con interventi mirati anche sul lato della domanda potrebbero essere sostenute in un processo di rafforzamento dei fattori organizzativi e produttivi di cui vi è evidente necessità.

La scarsità di risorse economiche che oggi caratterizza il settore della cultura in genere, sebbene debba essere deplorato, può però costituire un incentivo per il rinnovamento delle policy in materia di beni culturali, spingendo i soggetti competenti a studiare e sperimentare forme nuove di organizzazione e gestione.