

## Per il bene della cultura

Come ripensare il ruolo dei privati nella gestione e nella valorizzazione dei beni culturali

di Filippo Cavazzoni

### 1. L'intervento dello Stato nel settore dei beni culturali

Soprattutto in Italia, l'intervento dello Stato nel settore dei beni culturali è molto esteso. Le ragioni che vengono utilizzate per legittimare e stabilire l'indispensabilità di tale intervento pubblico sono molte. Innanzitutto, a parere degli economisti della cultura ci troveremmo, come ad esempio nel caso della difesa, di fronte ad un cosiddetto fallimento del mercato. Stando a questa impostazione, il bene culturale rivestirebbe il carattere di bene pubblico e dunque, in assenza di un intervento statale, si assisterebbe ad una sottoproduzione di tale servizio.

Per le stesse ragioni, altri economisti enfatizzano il ruolo svolto dalle esternalità positive. Si presume che, ad esempio, un palazzo privato di pregio che si trovi in un piccolo centro possa arrecare benefici all'intera società. Ma si suppone che le decisioni del proprietario in merito alla conservazione di tale bene non siano efficienti, dal momento che si baserebbero su costi e benefici privati. Solamente un sussidio pubblico potrebbe allora far compiere scelte diverse al proprietario, che rechino utilità alla collettività e che obblighino tutti i beneficiari a finanziare tale opera.

Sempre di esternalità positive si parla a proposito del problema della tutela del patrimonio culturale per le generazioni future. Solo attraverso lo Stato si sarebbe in grado di garantire la sopravvivenza dei beni culturali a vantaggio delle generazioni che ci seguiranno, creando in tal modo delle esternalità che si riferiscono a interazioni fra diversi soggetti che si manifestano in tempi diversi.

Un'altra argomentazione, inoltre, tende a perdere ulteriormente di rigore e di forza nel momento in cui colloca la cultura quale "bene di merito", sostenendo che il consumo di tali attività non deve essere regolato dalle leggi di mercato, ma dall'autorità pubblica e questo a causa dell'importanza che i prodotti di questo genere hanno per la collettività.

Ugualmente arbitrarie e senza alcuna pretesa di scientificità sono le argomentazioni che prevedono un intervento pubblico per il ruolo della cultura nella diffusione e nello sviluppo dell'identità e dell'orgoglio nazionali. Allo stesso modo, infine, sono da menzionare quelle ragioni che legittimano il ruolo dello Stato per il carattere formativo ed educativo dei beni e servizi culturali.

Riflettendo su tali argomentazioni è facile comprendere come, nella maggior parte dei casi, ci si trovi di fronte a finti problemi e a meri giudizi di valore, facilmente superabili anche senza un intervento delle autorità pubbliche così

*Filippo Cavazzoni è laureato in Lettere moderne all'Università degli studi di Parma. Ha frequentato il Master di secondo livello in Parlamento e politiche pubbliche alla Luiss Guido Carli di Roma. Lavora stabilmente per l'Istituto Bruno Leoni, occupandosi di politiche della cultura e dello spettacolo.*

invasivo come è oggi. Il più delle volte, la pretesa indispensabilità della mano pubblica viene ritenuta tale unicamente per fini dirigistici e paternalistici, valutando come errate le scelte dei singoli cittadini. Ma spesso succede che l'azione dello Stato si sostituisca alle libere scelte dei cittadini senza portare effettivi benefici per la società.

## *2. La regolamentazione del settore: il Codice dei beni culturali*

Le giustificazioni addotte per legittimare l'intervento pubblico nei beni culturali sono, come abbiamo appena visto, le più diverse. Tali motivazioni fungono da sostrato teorico per l'attuale corpo di norme che regola il settore. Il riferimento legislativo a cui bisogna guardare è senza dubbio il decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, conosciuto come Codice dei beni culturali e del paesaggio. L'impostazione adottata in Italia è quella di uno stringente controllo dello Stato per ciò che riguarda la tutela dei beni culturali. Tale caratteristica è riscontrabile già nei principi fondamentali del Codice, in cui si stabilisce che anche i proprietari privati possessori di un bene facente parte del patrimonio culturale sono tenuti a garantirne la conservazione.

Ma quali sarebbero questi beni? Qui ci si addentra in un terreno non molto ben definito. La presenza di alcuni paletti ci permette però di circoscrivere la casistica. A parte alcune eccezioni, le opere di autore vivente e tutte i beni la cui realizzazione risale a meno di cinquant'anni fa non rientrano tra i beni regolamentati dal Codice. Per patrimonio culturale si intende allora un'ampia varietà di testimonianze della civiltà italiana, che va dagli archivi alle raccolte contenute nei musei, dai parchi e dalle ville fino a tutto ciò che possa avere un importante significato dal punto di vista della storia e della cultura del Paese. Su questa varietà di cose materiali e immateriali, di cui è particolarmente ricca l'Italia, le competenze riguardanti la tutela sono appannaggio del Ministero per i Beni e le Attività culturali. D'altronde, è la stessa Costituzione italiana a conferire allo Stato la competenza legislativa esclusiva per la tutela (art. 117 Cost.); mentre per i compiti amministrativi (art. 118 Cost.) è proprio il Codice ad affidare allo Stato un ruolo predominante.

È evidente come l'impostazione del Codice preveda una tipologia molto ampia di beni da tutelare, attribuendo un ruolo importantissimo al Ministero. Lo stesso Andrea Carandini, da poco nominato presidente del Consiglio superiore dei Beni culturali, si è espresso in più occasioni contro il rischio di immobilismo, dovuto ad una concezione troppo estesa e troppo stringente dell'esigenza di tutelare e conservare il nostro patrimonio.

Ugualmente stringenti sono le norme riguardanti l'alienabilità del demanio culturale, dato che manifestano la volontà di mantenere quasi la totalità del patrimonio in mano pubblica.

Differente è invece il discorso sulla valorizzazione: sia per quanto riguarda il coinvolgimento di altri enti pubblici, come le Regioni, sia per il riconosciuto ruolo dei privati. Non a caso, nel Codice si stabilisce esplicitamente che «la valorizzazione è ad iniziativa pubblica o privata». Anche se, questo chiaro riferimento al privato viene depotenziato da una successiva disposizione, la quale definisce la valorizzazione ad iniziativa privata come un'attività socialmente utile, riconoscendone solamente la finalità di solidarietà sociale. Insomma, la valorizzazione privata dei beni pubblici non sembra essere intesa in termini economici e in rapporto a potenziali profitti, ma solo in relazione ai temi dell'utilità e della solidarietà sociale.

### *3. Il ruolo assegnato ai privati dalla legislazione*

Nonostante tutto, l'attuale legislazione sta riconoscendo un ruolo sempre più significativo ai privati. Partendo da questa constatazione, un loro maggior coinvolgimento può essere pensato in quelli che il Codice definisce i "luoghi della cultura": musei, aree e parchi archeologici, complessi monumentali, ecc. Se, come visto, la tutela è di appannaggio pubblico e l'alienazione non è quasi consentita, per il privato si possono aprire prospettive nella valorizzazione e nella gestione di beni culturali di appartenenza pubblica. Infatti, le attività di valorizzazione di proprietà pubbliche possono essere gestite in forma diretta o indiretta: le prime sono svolte dalle strutture organizzative interne alle amministrazioni, le seconde sono attuate tramite concessioni a soggetti terzi.

Un ruolo meno attivo, ma pur sempre importante, viene riconosciuto dalla legislazione alle sponsorizzazioni di progetti o iniziative volte alla tutela e alla valorizzazione del patrimonio culturale, e aventi lo scopo di promuovere il nome e l'immagine di chi eroga il contributo. Uno spazio importante è ricoperto anche dalle fondazioni bancarie che, per statuto, perseguono scopi di utilità sociale nei settori dell'arte, delle attività culturali e dei beni storici e artistici.

Tutto questo, però, è ancora troppo poco. Oggi, si chiede una gestione del nostro patrimonio che sia, per così dire, più manageriale, cioè più razionale, maggiormente attenta ai costi, e in condizione di soddisfare meglio i turisti italiani e stranieri. Per raggiungere tale obiettivo si può intervenire sulle amministrazioni pubbliche per accrescerne l'efficienza ma, soprattutto, occorre affidarsi maggiormente a soggetti privati, più attenti a perseguire tali logiche, poiché incentivati dalla ricerca di un profitto. Per arrivare a tale soluzione, va da sé, bisognerebbe intendere il ruolo del privato non più e non solo come finalizzato alla solidarietà sociale, ma anche allo sfruttamento economico dei beni.

È evidente come ormai siano cambiate le logiche che riguardano la funzione di una istituzione culturale. La missione non può più essere unicamente quella educativa e formativa. I musei hanno vissuto per parecchio tempo di rendita, senza considerare la propria attività come legata a risultati economici e finanziari, e finendo in questo modo per ignorare il dovere di attirare la "domanda". Le istituzioni culturali devono ora tenere conto di obiettivi molteplici come l'autofinanziamento, la promozione del territorio, il marketing, l'attrazione turistica, e altro ancora.

I musei moderni fanno cassa nei modi più diversi. Ad esempio, il Louvre ha affittato per una sola notte le sue sale per la registrazione di alcune scene del film "Il Codice da Vinci". Solo per quella notte ha incassato un milione di euro, utilizzati poi per restauri, per il personale, per incentivare e migliorare la fruizione del museo. È di questi giorni la polemica nata in Italia di fronte alla possibilità di fare come il Louvre, che ha ceduto il marchio per 30 anni (in cambio di 400 milioni di euro) e prestato diverse sue opere ad Abu Dhabi. Si tratta di logiche commerciali, tipiche di un'impresa privata, a cui però in Italia non siamo ancora abituati.

### *4. Come intervengono oggi i privati a supporto dell'arte e della cultura*

Ad oggi, le vie più battute dai privati prendono la forma delle sponsorizzazioni, mentre i soggetti più attivi sono indubbiamente le fondazioni bancarie. Un piccolo ma significativo ruolo si sono però ritagliate pure le imprese private che operano nel settore dei cosiddetti "servizi aggiuntivi". Sempre sotto la forma giuridica della fondazione si stanno inoltre costituendo parecchi soggetti attivi nell'ambito artistico e culturale, che vedono la presenza predominante di enti pubblici ma anche di capitali privati.

Il primo caso di costituzione, da parte dello Stato, di una simile fondazione, ovvero di uno strumento di gestione museale a partecipazione mista pubblico-privata, è quello della Fondazione Museo delle Antichità Egizie di Torino che è nata ufficialmente il 6 ottobre 2004. Tale ente è stato fondato dal Ministero per i Beni e le Attività Culturali (che ha conferito in uso per trent'anni i propri beni) insieme con la Regione Piemonte, la Provincia di Torino, la Città di Torino, la Compagnia di San Paolo e la Fondazione CRT. In questo modo, il Museo egizio ha visto la partecipazione di istituzioni locali e ha potuto usufruire dei finanziamenti delle fondazioni bancarie, godendo al tempo stesso di un'ampia autonomia gestionale.

Così come stabilito dalla legge, la fondazione non ha fini di lucro e non distribuisce utili. In questo frangente, persegue le finalità della valorizzazione, promozione, gestione e adeguamento funzionale del Museo.

Le fondazioni artistico-culturali sono un fenomeno in forte crescita in Italia. Rappresentano una forma giuridica abbastanza flessibile, che testimonia la vitalità della società civile. Ma le fondazioni sono anche utilizzate grandemente dalle amministrazioni (in primo luogo locali e regionali), alle volte in forma di alleanza pubblico-privata, per fornire politiche pubbliche. In altri tempi, si sarebbe ricorsi a enti pubblici o parapubblici. La vicenda delle fondazioni di origine bancaria rappresenta il tipico caso di riorganizzazione e "privatizzazione" di propri enti da parte del settore pubblico.

Le attività artistiche e culturali delle fondazioni riguardano in primo luogo l'attività conservativa e di restauro (più di 1150 interventi nel 2005), poi l'organizzazione di mostre ed esposizioni (oltre 1100 eventi), la gestione museale e di siti archeologico-paesaggistici (oltre 300 siti curati) e di biblioteche e archivi.<sup>1</sup>

Considerati tali dati, non meraviglia allora che tra i primi 30 musei più visitati in Italia nel 2007 vi siano diverse fondazioni: Acquario di Genova, Bioparco di Roma, Museo delle Antichità Egizie, Museo Nazionale del Cinema, Museo Nazionale della Scienza e della Tecnologia "Leonardo da Vinci", Collezione Peggy Guggenheim.<sup>2</sup> Nella maggioranza dei casi, però, tali fondazioni sono partecipate unicamente da enti pubblici e questo elemento rappresenta un punto di debolezza.

Di fondamentale importanza è il non far dipendere per intero le istituzioni culturali dai finanziamenti statali. Ad esempio, in Inghilterra esiste un fondo (lo UK Heritage Lottery Fund) che sussidia musei e progetti culturali. La peculiarità dell'operato di questo fondo è che esso non elargisce mai il 100 per cento del denaro richiesto. Il problema riguarda la possibile dipendenza dal contributo dello Stato, che disincentiva la ricerca di fondi per altre vie. Negli Stati Uniti e in Canada le donazioni (di qualsiasi tipo: pubbliche e private) sono quasi sempre condizionate dal fatto che il richiedente sia riuscito a reperire, con mezzi propri, una percentuale del totale. Si tratta appunto di *matching grants*, che sono utilizzabili se il destinatario riesce a reperire un'adeguata quota di fondi privati.

Un brevissimo accenno meritano i servizi aggiuntivi, dove i soggetti che vi operano sono imprese private che nella loro attività perseguono un profitto. Diverse aziende si dividono infatti la gestione di servizi come i bookshop, le caffetterie, le audio guide, le prenotazioni e le prevendite, ecc. Ma ci sono anche casi, come quello di Linea d'ombra, in cui società private hanno operato nella valorizzazione degli spazi museali organizzando mostre di grande successo e gestendo per intero complesse attività culturali.

1 Dati Istat.

2 Per la classifica completa si veda il Dossier Musei 2008 del Touring Club Italiano, disponibile all'indirizzo <http://www.touringclub.it/Pdf/dossier/Musei2008.pdf>.

### 5. I dati parlano chiaro: l'Italia non primeggia

Nonostante nel nostro Paese sia custodito un imponente patrimonio culturale, la situazione attuale obbliga a prendere atto che i dati relativi a tale comparto sono molto inferiori alle aspettative e anche ai risultati fatti registrare da altri Stati europei e non.

Ad esempio, fa riflettere il fatto che, nel 2007, nessun museo italiano si sia posizionato tra i primi venti per numero di visitatori.

A farla da padrona, nella classifica, è la città di Parigi, che piazza ben tre dei suoi prestigiosi musei nei primi dieci posti (con il Louvre e il Centre Pompidou alle prime due posizioni).

**TABELLA 1**
**I musei più visitati al mondo nel 2007**

1.	Louvre – Parigi	8.300.000
2.	Centre Pompidou – Parigi	5.509.425
3.	British Museum – Londra	5.400.000
4.	Tate Modern – Londra	5.191.840
5.	Metropolitan Museum of Art – New York	4.547.353
6.	National Gallery of Art – Washington	4.518.413
7.	Musei Vaticani – Vaticano	4.310.083
8.	National Gallery – Londra	4.159.485
9.	Musée d'Orsay – Parigi	3.166.509
10.	Museo Nacional del Prado – Madrid	2.652.924
21.	Galleria degli Uffizi – Firenze	1.615.939
26.	Palazzo Ducale – Venezia	1.466.898
31.	Galleria dell'Accademia – Firenze	1.286.798
44.	Museo Centrale del Risorgimento – Roma	880.000
45.	Museo Nazionale di Castel Sant'Angelo – Roma	843.792

Fonte: *Il Giornale dell'Arte*, maggio 2008

Per “scusare” il cattivo posizionamento delle istituzioni museali italiane si dice che il nostro Paese è una sorta di “museo diffuso”, dove il patrimonio è sparso su tutto il territorio nazionale e dove non esistono pochi grandi musei per dimensioni ma una grande varietà di piccoli e medi luoghi espositivi. Se questo ragionamento è in parte vero – l'Italia possiede un patrimonio artistico e culturale che nessun altro Paese ha – non è sufficiente a spiegare come mai i nostri musei non primeggino nelle classifiche internazionali. A maggior ragione se paragoniamo l'Italia con un altro Stato come la Francia, non proprio una nazione priva di un suo imponente patrimonio culturale che ricopre l'intero territorio. I margini di crescita per il nostro sistema sono pertanto amplissimi.

Che il settore dell'arte e della cultura non sia valorizzato in pieno lo si evince anche dalla tabella 2 alla pagina seguente.

In questo caso, l'alibi del “museo diffuso” non tiene. Il settore culturale e creativo contribuisce in valore assoluto al PIL dell'Italia molto meno che per UK, Germania e Francia. Le possibilità di una crescita del settore, per raggiungere i livelli di altri Paesi a noi affini, è reale.

### 6. Come ripensare e migliorare la gestione dei beni culturali

A fronte di tale situazione andrebbero allora ripensati ruoli e competenze del settore pubblico e di quello privato. Fino ad ora si è assistito ad una sorta di affiancamento del

TABELLA 2

PIL settore culturale e creativo (€ mld) anni 2005-2008

	2005	2006	2007	2008
Germania	58	60	61	61
UK	65	69	72	73
Francia	59	61	63	63
Italia	35	37	40	40
Spagna	21	22	23	23

Fonte: Price Waterhouse Coopers

privato al pubblico, in quanto l'auspicabile inversione dei ruoli è ancora lungi da venire. Con il passare degli anni, pur essendo rimasti in mano al pubblico i compiti di tutela e un livello minimo nel campo della valorizzazione, al privato è spettata una importanza crescente nell'aumentare gli sforzi legati alla gestione e alla fruizione del nostro 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 in due modi: o riducendo la tutela e la valorizzazione dei beni culturali, oppure invogliando i privati a farsi carico delle attività che fino ad ora sono state appannaggio dello Stato. Una terza via, riguarda il maggior coinvolgimento di Regioni ed enti locali, ma il problema è sempre il medesimo: le minori risorse finanziarie a disposizione riguardano anche loro, dovendo inoltre fare attenzione a rispettare il patto di stabilità.

Per evitare allora che si verifichi la prima ipotesi bisogna tentare di creare le condizioni per rendere più appetibile l'intervento dei privati. Al momento, il ruolo riservato ai privati, ad esempio attraverso i servizi aggiuntivi, è troppo marginale e concede loro pochi spazi di manovra. È certamente positivo che oggi in molti musei si possa godere dei servizi di librerie specializzate e si possa anche bere un aperitivo, ma sarebbe meglio se il dinamismo imprenditoriale dei privati fosse mobilitato anche nella gestione e promozione di tali realtà.

La legge del 1998 ha certamente tentato di ovviare alla mancanza di fondi per i musei tramite la costituzione di fondazioni museali miste. Ma il rapporto fra risorse pubbliche e private è rimasto assai sbilanciato, con le seconde nettamente minoritarie rispetto alle prime.

Per giunta, l'incentivo classico della deducibilità fiscale negli investimenti in ambito culturali non ha potuto imporsi come avrebbe dovuto. Le cause sono da ricercarsi in un sistema tutt'altro che semplice e chiaro. Le imprese possono ottenere una deducibilità totale, mentre il soggetto che beneficia dello stanziamento è sottoposto a un meccanismo che compensa l'Erario della perdita del gettito fiscale. Inoltre, i privati hanno la possibilità di dedurre solo una parte di quello che devolvono alla cultura.

In definitiva, le fondazioni bancarie investono in arte e cultura per assolvere ai propri obblighi statuari; le imprese, invece, investono in parte grazie agli incentivi fiscali, ma soprattutto per la possibilità del ritorno di immagine dovuto alla sponsorizzazione di iniziative culturali.

### 7. Per concludere, una proposta

Sarebbe allora pensabile fare gestire un museo ad una impresa privata, che non sia una fondazione ma una società privata che persegue l'obiettivo del profitto? La via da seguire, così come è stato fatto per i servizi aggiuntivi, sarebbe quella della concessione.

Fino ad ora, è invece accaduto che si sia ricorso alle fondazioni perché lo Stato potesse farne parte, in quanto proprietario delle opere e avendo i suoi dipendenti pressoché inamovibili e particolarmente garantiti. Per esempio, stando alla situazione attuale, in molti casi il costo dei dipendenti di un museo o di un polo museale risulta essere superiore agli incassi delle biglietterie e dei servizi aggiuntivi. Nel caso delle fondazioni, dove i soggetti pubblici contribuiscono al pagamento degli stipendi del personale, l'autonomia gestionale del museo rimane limitata a causa della presenza di un sindacato ingombrante e poco interessato a tutelare gli interessi dei contribuenti, oltre che per la volontà di Stato, Regioni, Province e Comuni di far pesare la propria presenza e quindi cercare un equilibrio che veda rappresentati tutti gli enti che fanno parte della fondazione. A loro volta, i rappresentanti delle fondazioni bancarie devono rispondere ai consigli di amministrazione che li hanno designati. Lo spazio per una gestione "tecnica" sarebbe allora annullato da una "politica" soffocante.

L'esperienza delle fondazioni americane dice il contrario. I privati che partecipano alla gestione dei beni culturali hanno un effettivo potere decisionale (mettendo direttamente il proprio denaro) e hanno una larghissima autonomia dal sindacato e dalla politica in generale, con regole molto meno stringenti. Ma la cosa principale riguarda il possesso dei beni, che in tanti casi è di proprietà di soggetti privati, che possono acquistare e vendere liberamente (così come possono assumere e licenziare con minori difficoltà rispetto al nostro Paese).

Un altro punto critico di non poco conto riguarda anche l'eventuale conflitto fra i soggetti che si occupano della tutela del bene in concessione e quelli che invece si occupano della valorizzazione. Esternalizzare la gestione vuol dire poi riuscire ad equilibrare il rapporto e la convivenza tra soggetti che si occupano di funzioni diverse. Il problema più grande è indubbiamente quello di stabilire dove finisce la tutela e dove comincia la gestione.

In Italia esistono circa 400 musei statali, alcuni dei quali hanno un potenziale di crescita enorme. Forse si potrebbe partire proprio da lì per creare esperienze pilota in cui logiche nuove e soggetti nuovi possano portare a scelte innovative.

Esiste una cordata privata che voglia farsi carico dell'impresa? Ma soprattutto: esiste la volontà politica di aprire spazi di innovazione a vantaggio del patrimonio storico e culturale dell'Italia?

## IBL Focus

### CHI SIAMO

L'Istituto Bruno Leoni (IBL), intitolato al grande giurista e filosofo torinese, nasce con l'ambizione di stimolare il dibattito pubblico, in Italia, promuovendo in modo puntuale e rigoroso un punto di vista autenticamente liberale. L'IBL intende studiare, promuovere e diffondere gli ideali del mercato, della proprietà privata, e della libertà di scambio. Attraverso la pubblicazione di libri (sia di taglio accademico, sia divulgativi), l'organizzazione di convegni, la diffusione di articoli sulla stampa nazionale e internazionale, l'elaborazione di brevi studi e briefing papers, l'IBL mira ad orientare il processo decisionale, ad informare al meglio la pubblica opinione, a crescere una nuova generazione di intellettuali e studiosi sensibili alle ragioni della libertà.

### COSA VOGLIAMO

La nostra filosofia è conosciuta sotto molte etichette: "liberale", "liberista", "individualista", "libertaria". I nomi non contano. Ciò che importa è che a orientare la nostra azione è la fedeltà a quello che Lord Acton ha definito "il fine politico supremo": la libertà individuale. In un'epoca nella quale i nemici della libertà sembrano acquistare nuovo vigore, l'IBL vuole promuovere le ragioni della libertà attraverso studi e ricerche puntuali e rigorosi, ma al contempo scevri da ogni tecnicismo.