

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

7^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Istruzione pubblica, beni culturali, ricerca scientifica, spettacolo e sport)

Seduta n. 463

INDAGINE CONOSCITIVA
SUI NUOVI MODELLI ORGANIZZATIVI PER LA TUTELA
E LA VALORIZZAZIONE DEI BENI CULTURALI

31° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 25 GENNAIO 2006

Presidenza del presidente ASCIUTTI

I N D I C E**Documento conclusivo**

(Seguito dell'esame e rinvio)

* PRESIDENTE	Pag. 3, 6, 9	
ACCIARINI (DS-U)	3	
* COMPAGNA (UDC)	8	
* TESSITORE (DS-U)	3	
ALLEGATO (contiene i testi di seduta)	10	

N.B.: Gli interventi contrassegnati con l'asterisco sono stati rivisti dall'oratore.

Sigle dei Gruppi parlamentari: Sigle dei Gruppi parlamentari: Alleanza Nazionale: AN; Democratici di Sinistra-l'Ulivo: DS-U; Forza Italia: FI; Lega Padana: LP; Margherita-DL-l'Ulivo: Mar-DL-U; Per le Autonomie: Aut; UDC Unione dei democratici cristiani e dei democratici di centro (CCD-CDU): UDC; Verdi-l'Unione: Verdi-Un; Misto: Misto; Misto-il Cantiere: Misto-Cant; Misto-Comunisti Italiani: Misto-Com; Misto-Democrazia Cristiana per le Autonomie: Misto-DC-Aut; Misto-Italia dei Valori: Misto-IdV; Misto-La Casa delle Libertà: Misto-CdL; Misto-Lega per l'Autonomia lombarda: Misto-LAL; Misto-MIS (Movimento Idea Sociale): Misto-MIS; Misto-Nuovo PSI: Misto-NPSI; Misto-Partito Repubblicano Italiano: Misto-PRI; Misto-Rifondazione Comunista: Misto-RC; Misto-Rosa nel pugno: Misto-Rnp; Misto Popolari-Udeur: Misto-Pop-Udeur.

I lavori hanno inizio alle ore 15,30.

PROCEDURE INFORMATIVE

Documento conclusivo

(Seguito dell'esame e rinvio)

* PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'esame dello schema di documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sui nuovi modelli organizzativi per la tutela e la valorizzazione dei beni culturali, sospeso nella seduta di ieri, nel corso della quale ricordo che tale schema era stato già illustrato.

ACCIARINI (*DS-U*). Signor Presidente, do per illustrate le osservazioni che ho fatto pervenire alla Presidenza.

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione.

* TESSITORE (*DS-U*) Signor Presidente, purtroppo per ragioni di tempo non mi è stato possibile presentare delle osservazioni per iscritto sullo schema di documento conclusivo che, considerata la sua analiticità, avrebbe richiesto una riflessione ed un approfondimento più ampi.

Oltre a compiacermi per la suddetta analiticità, prendo anche atto di una generosità propositiva che pure fa seguito alle rilevanti criticità emerse nel corso dell'indagine. Parlo di generosità perché, almeno nella parte di indagine cui ho partecipato, ho avvertito un'incidenza di criticità che in qualche misura può perdersi nell'individuazione di soluzioni già possibili ed esistenti. Mi auguro che le cose stiano quindi in questi termini e che la mia sensazione sia solo dovuta ad una mia incapacità di percepire la complessità della situazione espressa dalla relazione.

Una prima osservazione riguarda la contraddizione tra il richiamo abbastanza insistito, e per molti versi comprensibile, all'effetto salvifico dell'intervento dei privati e la costatazione confermata, anche da esperienze di altri Paesi, della insostituibilità e indispensabilità dell'intervento pubblico, che in quei Paesi raggiunge la percentuale dell'80 per cento a fronte di un 20 per cento di finanziamenti privati.

Questo rappresenta un punto da sottolineare con enfasi nel documento conclusivo. Infatti, o il Parlamento e il Paese prendono consapevolezza che i beni culturali rappresentano un elemento indispensabile e costitutivo della nostra identità nazionale, culturale e sociale e che ciò comporta una serie di obblighi, oppure – lo dico con una certa nettezza, tenendo conto anche di altre situazioni che non rientrano nell'oggetto del documento in esame, ma che la Commissione certamente conosce – è inu-

tile continuare a discutere. Ritenere che l'intervento dei privati o una tendenziale privatizzazione possano risolvere il problema, mi sembra utopistico, da un lato, e anacronistico, dall'altro, anche dal punto di vista della rilevanza culturale del problema.

Tutti i colleghi sono come me consapevoli del fatto che ormai da 80-90 anni nella cultura politica e giuridica anche italiana si costata una completa modificazione del rapporto tra diritto pubblico e diritto privato, ed in proposito desidero fare qualche riferimento. In tal senso vale la pena ricordare un libro del 1922 intitolato «La nuova democrazia diretta», opera del grande filosofo Giuseppe Capograssi, il quale con antiveggenza già all'epoca sottolineava la profonda trasformazione del rapporto tra diritto pubblico e diritto privato, osservando che il primo – persino il diritto costituzionale – era stato, in passato, in qualche modo determinato da una dimensione privatistica.

La difesa dell'elemento individuale, certamente molto importante – non era certo Capograssi a volere negare un aspetto del genere – si era tradotta nella situazione che noi conosciamo: la libertà di fronte alla legge, cioè un dato formale che trascurava alcuni elementi sostanziali ed in modo particolare una serie di elementi e di soggetti che ormai avevano acquistato una dimensione fondamentale nel rapporto tra individuo e Stato. Il Capograssi citava in proposito i sindacati, i partiti politici, le amministrazioni locali e persino i problemi elettorali.

Questo riferimento non è a mio avviso estraneo alla questione che stiamo trattando, così come è emersa dall'indagine conoscitiva ed emerge dallo stesso schema di documento conclusivo. In proposito, vorrei soffermarmi sulla rilevanza sociale di alcuni nuovi soggetti operanti nel settore dei beni culturali, portando ad esempio le osservazioni critiche espresse ripetutamente dagli amministratori locali nei confronti delle soprintendenze, nel corso dei sopralluoghi effettuati dalla Commissione. La rilevanza e la presenza di questi nuovi soggetti e di questa trasformazione del rapporto tra diritto pubblico e privato a mio giudizio riguarda da vicino il problema dei beni culturali, tanto che considero riduttivo limitare l'oggetto dell'analisi al rapporto fra tutela e valorizzazione, elementi certamente importanti, ma non sufficienti ad esaurire l'ambito del problema. Sotto questo profilo, e nello specifico per quanto riguarda la gestione del patrimonio, è invece importante approfondire le attività finalizzate alla fruizione dei beni culturali nell'ambito del rapporto tra pubblico e privato. Qualche accenno in tal senso è presente anche nello schema di documento dove si fa ad esempio riferimento alla giurisprudenza del Consiglio di Stato che su questa materia è andato molto avanti sino al punto di prevedere una limitazione del diritto di proprietà (l'elemento privatistico viene quindi messo in discussione rispetto a quello della fruizione).

L'elemento della fruizione porta con sé anche un'altra questione di rilievo – che mi sembra sia emersa chiaramente dall'indagine – che fa riferimento ad una valutazione del rapporto che intercorre tra costi e profitti derivanti dai beni culturali.

È quasi superfluo soffermarsi sull'importanza che rivestono i beni culturali – al riguardo prima ho fatto riferimento all'aspetto dell'identità nazionale e sociale – nella loro dimensione produttiva e nella possibilità di recupero che questo settore, se sufficientemente sostenuto, garantirebbe in termini di costi di gestione. In questo caso sarebbe riduttivo fare riferimento solo al turismo, posto che si dovrebbe parlare anche di tutto ciò che è collegato al settore in questione, anche in questo caso non limitandosi soltanto ad una valutazione puramente mercantile. In tal senso desidero sottolineare ancora una volta la rilevanza di questo settore per lo sviluppo culturale e civile del Paese, aspetto di cui mi sembra si sia tenuto certamente conto nelle rilevazioni compiute.

Ritorno ora ad un tema cui ho già accennato e che attiene alla funzione delle sovrintendenze, ovvero le amministrazioni distaccate dello Stato, e al loro difficile rapporto con gli amministratori degli enti locali. Le sovrintendenze svolgono un ruolo importante che a mio avviso deve essere certamente sottolineato, ma ritengo anche che tale ruolo non possa non esser messo in discussione dall'emergere di una nuova serie di soggetti sempre più determinanti nella configurazione della compagine statale e quindi nel nuovo rapporto che ne consegue tra individuo e Stato.

Un altro elemento che sarebbe opportuno enfatizzare nel documento conclusivo è la rilevanza culturale della nostra indagine conoscitiva. Ecco perché, pur non disconoscendo la parte propositiva, credo che un'indagine conoscitiva così articolata come quella promossa dalla Commissione dovrebbe tenere in maggior conto nel suo documento finale anche delle esperienze raccolte nei suoi sopralluoghi all'estero – ai quali purtroppo non ho potuto partecipare – di cui mi sembra non sia stata sufficientemente messa in luce la dimensione comparativa.

Chiusa questa breve parentesi, torno a ribadire l'importanza di sottolineare gli aspetti conoscitivi emersi dall'indagine compiuta dalla Commissione; credo infatti che tutti convengano con me circa l'opportunità che un'indagine siffatta non debba servire soltanto ad una maggioranza, quale che essa sia, ma al Parlamento e al governo del Paese, appunto ai fini di una precisa individuazione di elementi normativi che deve derivare da una conoscenza approfondita, che nasce anche dai sopralluoghi compiuti e che costituisce parte integrante del lavoro di indagine svolto dalla Commissione.

Una questione, emersa nel corso dei sopralluoghi, su cui chiederei di porre maggiore attenzione, riguarda i titoli di studio rilasciati dalle scuole di restauro proprio in considerazione delle disposizioni al riguardo recate dal Codice dei beni culturali. Personalmente non ho nulla da eccepire contro il potenziamento della funzione svolta dalle scuole di restauro – alcune delle quali di assoluto rilievo nell'ambito del sistema dei beni culturali e della formazione della cultura artistica – tuttavia ritengo opportuno evitare il rischio di possibili invasioni rispetto alla realtà universitaria, proprio a garanzia dell'autonomia universitaria e dell'equipollenza dei titoli di studio. Mi sembra che in questo caso si faccia persino accenno ad un titolo di studio con funzione professionalizzante, certamente importante, anche

se bisogna tenere conto dell'università e ricordare che in tale ambito esistono dei corsi di laurea in tema di beni culturali alcuni dei quali riguardano specifici settori collegati al restauro.

Conclusivamente – spero che la mia richiesta non venga considerata eccessiva o addirittura eccentrica – auspico una più forte sottolineatura della dimensione culturale dell'indagine e una maggiore evidenziazione dei problemi emersi dalla stessa. In tal senso, pertanto, accanto al problema dello stretto rapporto tra tutela e valorizzazione, credo che anche l'elemento della fruizione dovrebbe acquisire una sua specifica identità, in quanto ciò consentirebbe di mettere in rilievo i pregi culturali dell'indagine che è stata posta in essere.

PRESIDENTE. Prima di dare la parola ad altri colleghi che hanno chiesto di intervenire, rispondo innanzitutto alle osservazioni fatte pervenire dalla senatrice Acciarini che riguardano tematiche di carattere generale e che quindi potrebbero interessare anche altri colleghi.

Ritengo in primo luogo di poter condividere l'osservazione n. 1, relativa all'inscindibile rapporto fra le attività di tutela e quelle finalizzate alla futura fruizione con particolare riferimento ai beni di appartenenza pubblica. In tal senso ho apportato una modifica alla sezione 2.3 dello schema di documento conclusivo volta ad aggiungere dopo il periodo: «D'altronde, un'attività di tutela che non fosse finalizzata ad una futura fruizione del bene nei confronti della collettività sarebbe di per sé inconcepibile,» il seguente: «...quanto meno per i beni di appartenenza pubblica».

Non condivido invece l'osservazione n. 2, ovvero quella relativa agli effetti del nuovo Titolo V della Costituzione sulla separazione tra tutela e valorizzazione dei beni culturali. Infatti, pur comprendendo la posizione di ognuno, vorrei però fare presente che il Codice dei beni culturali non può certo modificare la Costituzione e quindi per conseguire un esercizio effettivamente unitario delle attività di tutela e valorizzazione occorrerebbe modificare l'attuale Titolo V.

In riferimento all'osservazione n. 3, con la quale si rileva criticamente che a pagina 9 dello schema di documento conclusivo le attività finalizzate alla pubblica fruizione dei beni sono considerate inscindibili da quelle di tutela, vorrei far notare che il citato passaggio dello schema si limita a richiamare l'articolato del Codice e quindi non si presta a modificazioni

Nell'osservazione n. 4 si sostiene che le modifiche introdotte all'articolo 62 dallo schema di decreto correttivo del Codice (citate nella sezione 2.4, pagina 11, dello schema di documento conclusivo) comportino un processo di accentramento. Credo che in realtà tale pericolo non sussista, tuttavia, quale compromesso, si potrebbe sopprimere nel suddetto schema il paragrafo incriminato, riportato a pagina 11, riservando eventuali giudizi valutativi alla sede più idonea, rappresentata dall'esame del decreto legislativo correttivo del Codice (atto n. 594).

Non condivido invece la contrarietà, espressa nell'osservazione n. 5, in ordine all'introduzione della didattica tra i servizi aggiuntivi che possono essere affidati in concessione, posto che questa funzione rientrerebbe tra gli scopi precipui dei musei. Personalmente ritengo invece difficile che i musei possano svolgere attività didattica da soli. È pertanto preferibile che tali attività rientrino fra i servizi che possono essere affidati in concessione e per questa ragione non considero opportuno apportare modifiche nella direzione indicata.

È del tutto condivisibile l'osservazione n. 6, che richiama l'esigenza di rafforzare le funzioni di controllo e valutazione sull'efficacia dei modelli privatistici, ed in tal senso ho introdotto un paragrafo conclusivo alla sezione 3.1 (pagina 17).

Concordo anche con il rilievo contenuto nell'osservazione n. 7, con cui si chiede di richiamare l'opportunità di una idonea normativa sulle agevolazioni fiscali. Tale richiamo è stato quindi introdotto nella sezione 5 (pagina 25), recante le conclusioni, anziché alla sezione 3.2, relativa ai soli contratti di sponsorizzazione, perché rappresenta una sede a mio avviso più idonea.

Reputo condivisibile anche il contenuto dell'osservazione n. 8, nella quale si critica il quadro fornito sull'attività dell'ARCUS Spa, che viene giudicato eccessivamente idilliaco e in cui si sottolinea l'esigenza di inserire un riferimento relativo alla trasparenza della gestione della Società e alla coerenza del suo ruolo con gli indirizzi perseguiti dal Ministero nella promozione delle attività culturali e nella valorizzazione del patrimonio, riferimento che è stato introdotto attraverso uno specifico paragrafo alla sezione 3.3 (pagina 19).

Sono parimenti condivisibili le osservazioni nn. 9 e 10 nelle quali si richiama rispettivamente l'esigenza di certezza dei finanziamenti pubblici e di assicurare le necessarie professionalità nelle fondazioni, istanze che vengono recepite attraverso l'introduzione di specifici paragrafi alla sezione 5 (pagina 25).

Non concordo invece con i rilievi critici contenuti nell'osservazione n. 11, relativi alla nuova disciplina dei titoli di studio dei restauratori che a mio avviso risponde ad aspettative largamente diffuse nel settore, come del resto abbiamo potuto riscontrare nell'ambito dei nostri sopralluoghi, ad esempio a Ravenna. Le nostre scuole di restauro sono assai significative, ma sono pochissime e quindi devono essere opportunamente valorizzate.

Queste, in sostanza, sono le modifiche ad oggi apportate allo schema di documento conclusivo sulla base delle osservazioni pervenute alla Presidenza e che sono riportate nel testo allegato al resoconto della seduta odierna (testo 2).

Ringrazio la senatrice Acciarini ed il senatore Tessitore per il loro contributo e invito i colleghi che lo desiderano ad intervenire ed eventualmente a segnalare ulteriori osservazioni.

* COMPAGNA (UDC). Signor Presidente, dico subito che non intendo in alcun modo entrare nel merito della struttura del presente schema di documento conclusivo che è costruita attorno alla novità di maggiore interesse di questa legislatura rappresentata certamente dal Codice dei beni culturali. Con riferimento a quest'ultimo mi associo in primo luogo al giudizio positivo contenuto nel suddetto schema in ordine alla soppressione della disciplina recata dall'articolo 27 del decreto-legge n. 269 del 2003 in materia di silenzio-assenso nel procedimento di verifica dell'interesse storico-artistico dei beni culturali.

Tutto ciò mi richiama alla mente il rapporto tra diritto pubblico e diritto privato, anche se non nei termini di filosofia del diritto, cui faceva riferimento il senatore Tessitore che non a caso citava Capograssi, bensì sotto il profilo storico. Dal punto di vista della storia del diritto moderno, infatti, l'attuale amministrazione autonoma dei beni culturali ed il patrimonio culturale – in proposito nello schema di documento viene citata la Commissione Franceschini – vengono considerati nel senso espresso da Massimo Severo Giannini (Presidente della Commissione che durante il Governo Moro portò all'approvazione del decreto del Presidente della Repubblica n. 805 del 3 dicembre 1975) e cioè secondo l'impostazione di diritto pubblico conseguente alla Rivoluzione francese e quindi indipendentemente dall'assetto proprietario. Sotto questo profilo la questione della scarsa partecipazione dei privati, a differenza del modello inglese, non è dovuta ad una carenza della legislazione – posto che nella seconda metà degli anni Novanta mi sembra si fosse provveduto a colmare il vuoto legislativo – ma dal rifiuto da parte della società italiana di attivarsi in tale direzione. A riprova di quanto detto va sottolineato che persino una benemerita associazione privata del settore quale è «Italia Nostra», che ha il merito di aver portato all'attenzione dell'opinione pubblica italiana il tema della tutela dei beni culturali e che ha svolto per anni in questo campo il ruolo di controparte dell'autorità statale e delle sovrintendenze, è ormai da tempo rientrata tra gli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria.

In altre parole, quello che intendo dire è che questo è un settore in cui sono i privati ad essere «in cerca» dello Stato e quindi continuare a coltivare, sia pure in via teorica, l'ipotesi di uno Stato che coinvolge i privati diventa una presa in giro.

Da questo punto di vista lo schema di documento conclusivo presenta a mio giudizio una forte carenza. In esso, infatti, non si fa alcuna menzione dell'abdicazione dello Stato al suo ruolo cui pure stiamo assistendo, ed anzi si citano come innovativi il modello della ARCUS Spa, che in realtà ripercorre la strada delle partecipazioni statali imboccata sin dagli anni Sessanta, e i contratti di sponsorizzazione.

Un altro esempio di tale abdicazione che andrebbe segnalato con forza nello schema di documento in esame è costituito dallo stato di degrado in cui versano gli Archivi in molte province anche a seguito del loro trasferimento dall'Amministrazione degli interni a quella dei Beni culturali. Ripeto l'impressione che si ha e che non viene in alcun modo

segnalata nel testo in esame è quella di un'abdicazione alla funzione statale e di un arretramento ancora più vistosi anche rispetto al modello su cui si è costruita l'Amministrazione dei beni culturali. Infatti, nel 1975, quando venne emanato il decreto del Presidente della Repubblica n. 805 istitutivo del Ministero per i beni culturali ed ambientali, tutto si reggeva sull'idea che questo fosse l'unico Dicastero che prevedeva la distinzione tra il momento tecnico-scientifico e quello di gestione amministrativa.

Per quanto riguarda il reclutamento del personale scientifico, ricordo però che da almeno 30 anni non si tengono più concorsi per funzionario tecnico-scientifico, il che rende abbastanza incongruo soffermarsi a parlare di titoli di studio. In ambito universitario in questo trentennio abbiamo assistito invece alla nascita di numerosi corsi di laurea in beni culturali che di fatto, in assenza di reclutamento del personale tecnico-scientifico, non trova giustificazione e questo è un altro aspetto che andrebbe segnalato.

Ne consegue che il Ministero, dal momento che – ripeto – da trenta anni ha di fatto sospeso il reclutamento del personale tecnico-scientifico (sovrintendenti, archeologi, bibliotecari), ha visto appannarsi completamente quell'elemento peculiare che lo caratterizzava all'atto della sua istituzione e che coincideva nella separazione tra il momento tecnico-scientifico e quello della gestione amministrativa. A fronte di ciò l'unico aspetto che regge e su cui si sofferma lo schema di documento conclusivo è questa sorta di «gioco» dato dal rapporto tra Stato e Regioni e dal rapporto tra attività di tutela e attività di valorizzazione, omettendo però di sottolineare che un modello come il nostro che prevede 21 diverse realtà regionali non esiste in nessuna altra parte del mondo!

Torno a ribadire che rispetto al modello anglosassone di partecipazione dei privati ad esperienze come quella del *National Trust*, un caso come quello già citato dell'associazione «Italia Nostra» finanziata da quello stesso Ministero per i beni e le attività culturali di cui in realtà dovrebbe essere controparte, diventa un fatto eclatante ed anche un esempio evidente di conflitto d'interessi.

In conclusione, pur condividendo l'impianto complessivo dello schema di rapporto, ritengo però opportuno segnalare gli aspetti sopraindicati con maggiore forza e intensità, posto che il Ministero ha abdicato alla sua funzione e quindi non è più il Ministero dei beni culturali bensì il vecchio Dicastero delle partecipazioni statali!

PRESIDENTE. Ringrazio gli intervenuti e rinvio il seguito dell'esame dello schema di documento conclusivo ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 16.

ALLEGATO

**Indagine conoscitiva sui nuovi modelli organizzativi per la
tutela e la valorizzazione dei beni culturali**

**PROPOSTA DI DOCUMENTO CONCLUSIVO DELL'INDAGINE
CONOSCITIVA SUI NUOVI MODELLI ORGANIZZATIVI PER
LA TUTELA E LA VALORIZZAZIONE DEI BENI CULTURALI
(TESTO 2)**

1. INTRODUZIONE

Il 24 ottobre 2001 la Commissione istruzione ha avviato un'indagine conoscitiva intesa ad approfondire e valutare i principali profili problematici connessi ai modelli organizzativi per la tutela e la valorizzazione dell'immenso patrimonio culturale del nostro Paese.

L'esigenza di una riflessione su tali criticità traeva spunto dalla considerazione della loro strategicità per lo sviluppo culturale, oltre che economico e sociale. I beni culturali costituiscono infatti un patrimonio di valori che definisce l'identità nazionale, il senso di comune appartenenza, la memoria storica, ovvero – nelle parole della Commissione Franceschini – essi sono ogni «testimonianza materiale avente valore di civiltà».

Già nella scorsa legislatura, del resto, la Commissione aveva avviato un'analoga procedura informativa, non conclusa prima dello scioglimento delle Camere.

Il patrimonio culturale rappresenta altresì una preziosa risorsa per stimolare il turismo e, più in generale, veicolare la crescita economica del Paese. Al riguardo, proprio in considerazione della sua ampiezza (confermata da talune stime secondo cui sarebbe pari al 60 per cento dell'intero patrimonio culturale mondiale), qualità e diffusione territoriale, non vanno sottovalutate le enormi potenzialità di iniziative per la promozione di sistemi culturali integrati, anche al fine di accrescere l'offerta culturale e soddisfare la domanda potenziale di fruizione.

Attese le richiamate esigenze di tutela e valorizzazione, cui si contrappongono peraltro le difficoltà nelle quali versa la finanza pubblica, si è imposta dunque la necessità, da un alto, di favorire il coinvolgimento dei privati e, dall'altro, di razionalizzare le modalità di intervento diretto del settore pubblico, secondo un approccio innovativo che tenesse conto anche dell'esigenza di una gestione manageriale.

Ciò premesso, attraverso le mirate audizioni e i sopralluoghi in alcune delle principali realtà culturali italiane ed estere, la Commissione ha analizzato le criticità connesse all'esercizio delle funzioni di tutela e

valorizzazione del patrimonio culturale, dalle quali sono emerse importanti indicazioni che costituiranno un utile punto di partenza anche per la prossima legislatura.

In proposito, specifica attenzione è stata riposta al quadro costituzionale delineato dalla riforma del Titolo V del 2001, che differenzia fra compiti di tutela e compiti di valorizzazione, con particolare riferimento alle modalità con cui vanno affermandosi i principi di sussidiarietà verticale (che presuppone una ripartizione dei compiti fra Stato e autonomie territoriali) e orizzontale (che richiede un effettivo coinvolgimento del settore privato).

2. TUTELA E VALORIZZAZIONE NEL PROCESSO DI DEVOLUZIONE (SUSSIDIARIETÀ VERTICALE)

2.1 ORIGINI DELLA DISTINZIONE FRA TUTELA E VALORIZZAZIONE

Sin dalla legge fondamentale n. 1089 del 1939, recante disposizioni in materia di tutela di cose di interesse artistico, la funzione di tutela dei beni culturali costituiva la principale, se non l'unica, ragione dell'intervento pubblico.

Anche la Costituzione italiana, all'articolo 9, comma 2, demanda alla Repubblica la tutela del patrimonio storico e artistico della Nazione, inserendo tale compito fra i principi fondamentali.

Una prima presa d'atto dell'importanza della funzione di valorizzazione, la si registra solo con il decreto-legge n. 657 del 1974, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 5 del 1975, istitutivo del Ministero dei beni culturali. L'articolo 2 disponeva infatti che il Ministero provvedesse «alla tutela ed alla valorizzazione del patrimonio culturale del Paese» e promuovesse «la diffusione dell'arte e della cultura, coordinando iniziative all'interno e [...] all'estero».

Poiché entrambe le funzioni afferivano al medesimo soggetto, ovvero allo Stato, non si era avvertita l'esigenza di procedere ad una puntuale definizione e delimitazione dei rispettivi contenuti.

Detta necessità venne tuttavia percepita dapprima – ancorché *in nuce* – con l'avvento degli ordinamenti regionali e successivamente – ed in maniera più pressante – con l'avvio del processo di decentramento prima amministrativo, poi legislativo.

Un primo coinvolgimento degli enti territoriali lo si ebbe con l'effettiva attuazione delle disposizioni costituzionali contemplate nell'originaria formulazione del Titolo V, ed in particolare dell'articolo 117, che demandava alle regioni la potestà legislativa concorrente in materia di musei e biblioteche. Né va dimenticato che anche le funzioni amministrative in tale ambito, ai sensi dell'articolo 118, spettavano alle regioni, che peraltro le avrebbero dovute esercitare delegandole agli enti locali o valendosi dei loro uffici.

Successivamente, la legge n. 142 del 1990, recante l'ordinamento delle autonomie locali (ora abrogata dal decreto legislativo n. 267 del 2000), incluse fra le funzioni spettanti alle province la valorizzazione dei beni culturali (all'articolo 14, comma 1, lettera *c*), nonché – in collaborazione con i comuni interessati – il coordinamento e la realizzazione di opere, fra l'altro, di rilevante interesse culturale (articolo 14, comma 2).

Parallelamente, come conseguenza – da un lato – di un generale processo di ridefinizione dei rapporti fra cittadini e pubbliche amministrazioni e – dall'altro – delle specifiche ed innovative esigenze della crescente domanda di fruizione culturale, si è registrata anche un'evoluzione nei contenuti della stessa funzione di tutela.

Rispetto alla tradizionale connotazione di funzione diretta ad assicurare l'esercizio di attività di produzione normativa e regolazione amministrativa, essa si è infatti arricchita del compito di erogazione di servizi ed interventi alla collettività. Si è così giunti a riconoscere l'esigenza di procedere ad una vera e propria politica degli interventi nel settore, secondo un approccio programmatico.

2.2 IL DECENTRAMENTO AMMINISTRATIVO E LA RIFORMA COSTITUZIONALE DEL 2001

Quello dei Beni culturali è senz'altro uno fra i settori maggiormente interessati dal processo di devoluzione con cui si è inteso promuovere il principio di sussidiarietà verticale fra gli enti territoriali, secondo il quale le funzioni devono essere allocate al livello di governo che, per natura e dimensioni, è meglio in grado di esercitarle.

Di conseguenza, allo Stato sarebbero dovuti spettare i compiti che richiedono un esercizio unitario, mentre alle regioni e agli enti locali sarebbe dovuta competere la responsabilità nei restanti ambiti.

Il richiamato processo, avviato già nel 1997 (anzitutto con le leggi delega nn. 59 e 127 e successivi decreti legislativi) sul piano delle funzioni prettamente amministrative, ha ricevuto una veste costituzionale con la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, di modifica del Titolo V della Parte II della Costituzione.

Si tratta di una riforma voluta dall'allora Governo di Centro-sinistra e che il Centro-destra condivise inizialmente nello spirito ma non nella formulazione finale, giudicandone affrettata l'approvazione, in assenza di una approfondita valutazione degli effetti e delle implicazioni sull'ordinamento giuridico. L'esperienza della prima fase applicativa – come mostrano il consistente contenzioso costituzionale e gli esiti di talune audizioni svolte nell'ambito dell'indagine conoscitiva in esame – conferma del resto la validità di quelle perplessità iniziali.

Come è noto, la riforma ha, fra l'altro, invertito il precedente criterio di riparto della funzione legislativa tra Stato e regioni, enucleando all'articolo 117 della Costituzione le materie di competenza esclusiva statale (il cui elenco tuttavia non può certamente ritenersi esaustivo, atteso che molti altri articoli della Costituzione prevedono riserve di legge statale) e di

competenza concorrente, demandando alla competenza esclusiva delle regioni le materie rimanenti (non elencate).

Con specifico riferimento alla ripartizione delle competenze legislative in tema di beni culturali, il nuovo Titolo V ribadisce la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dei beni, mentre attribuisce a quella concorrente la loro valorizzazione nonché la promozione e organizzazione di attività culturali. In questi ultimi ambiti, lo Stato è chiamato a dettare disposizioni legislative di principio, venendo così meno la facoltà di emanare norme di dettaglio anche se quelle in vigore mantengono la loro efficacia sino all'emanazione della disciplina regionale.

Quanto alla tutela, si segnala altresì che essa è fra le materie che, ai sensi dell'articolo 116, comma 3, possono essere oggetto, con legge statale, di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia a beneficio delle regioni interessate (in questo caso la legge statale dovrebbe tuttavia seguire un procedimento aggravato: approvazione delle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di un'intesa fra lo Stato e la regione interessata, sentiti gli enti locali).

Come già anticipato, il processo di decentramento nel settore, che ha assunto rilievo costituzionale con la richiamata legge n. 3 del 2001, era peraltro stato avviato – a Costituzione invariata – con la legge delega n. 59 del 1997 (Bassanini 1), con la quale il Parlamento intese promuovere un ampio trasferimento di funzioni e compiti amministrativi fino ad allora svolti dallo Stato, riservando a quest'ultimo la sola funzione di tutela (art. 1, comma 3, lett. c). Si posero così le basi per il conferimento alle regioni delle competenze amministrative in materia di beni culturali, purché evidentemente non collegate alla tutela.

Con la legge n. 127 del 1997 (Bassanini 2), si stabilì altresì che il Governo, nell'esercizio dell'anzidetta delega, avrebbe potuto contemplare il trasferimento della gestione dei musei statali alle autonomie territoriali (articolo 17, comma 131).

Successivamente, il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, nel dare attuazione alla delega recata dalla legge n. 59 del 1997, riservò allo Stato le funzioni e i compiti di tutela dei beni culturali, prevedendo invece un concorso delle regioni e degli enti locali per le attività di conservazione (articolo 149). Esso aveva altresì rimesso ad una Commissione paritetica l'individuazione dei musei e degli altri beni culturali statali la cui gestione sarebbe rimasta allo Stato e di quelli per i quali essa sarebbe stata invece trasferita, secondo il principio di sussidiarietà, alle regioni e agli enti locali (articolo 150). Quanto alla valorizzazione dei beni culturali e alla promozione delle attività culturali, esso stabiliva poi che lo Stato, le regioni e gli enti locali, ciascuno nel proprio ambito, dovessero garantirne la cura (articoli nn. 151 e 152).

2.3 PROFILI DI CRITICITÀ NEI PROCESSI DI DECENTRAMENTO

Nelle audizioni e nei sopralluoghi svolti nell'ambito dell'indagine conoscitiva è stato possibile approfondire i profili di maggiore criticità del

nuovo riparto di competenze testé richiamato. Ne è emerso un quadro indubbiamente problematico, che induce a riflettere sull'opportunità di alcune modifiche.

In breve, dal punto di vista sostanziale, le novità introdotte nella disciplina del settore dei beni culturali a partire dalla fine degli anni Novanta sino alla riforma del Titolo V presentano taluni limiti, ancorché esse si inseriscano in una diversa e, in linea di principio, condivisibile concezione dello Stato.

In primo luogo, non si può non esprimere perplessità sulla scelta di un criterio di ripartizione delle competenze basato sulla distinzione fra funzione di tutela e funzione di valorizzazione. Adottata sul piano amministrativo dal richiamato decreto legislativo n. 112 del 1998 e sul piano legislativo dal nuovo Titolo V, tale distinzione, sebbene utile al fine di richiamare l'attenzione sulla necessità non solo della conservazione del bene ma anche della sua fruizione, rappresenta infatti una indiscutibile fonte di incertezza normativa e di conflitti di attribuzione fra Stato e regioni.

Si tratta, è pur vero, di funzioni che sottendono, almeno in parte, esigenze di per sé eterogenee: da una parte, la tutela, finalizzata a preservare anche per le future generazioni l'identità culturale e storica di un popolo, e pertanto difficilmente circoscrivibile nell'ambito dei ristretti confini locali, sì da richiedere una disciplina unitaria; dall'altra, la valorizzazione, che risponde all'esigenza di favorire l'effettiva fruizione dei beni, anche nell'ottica di risorsa economica strategica, che di per sé non presuppone necessariamente una gestione centralizzata.

La ripartizione delle competenze fra Stato e regioni basata su detta distinzione non considera tuttavia che la tutela e la valorizzazione (alle quali varrebbe la pena di aggiungere la gestione) sono funzioni afferenti al medesimo oggetto e che pertanto dovrebbero essere poste in essere congiuntamente.

Non va infatti sottaciuto che l'attività di valorizzazione di un bene, per essere esercitata nel tempo, presuppone necessariamente un'attività di tutela e conservazione dello stesso, che ne impedisca forme di deterioramento e degrado.

D'altronde, un'attività di tutela che non fosse finalizzata ad una futura fruizione del bene nei confronti della collettività sarebbe di per sé inconcepibile, quanto meno per i beni di appartenenza pubblica.

Tale ambiguità ha così accentuato la conflittualità fra Stato e regioni, con conseguente intervento della Corte costituzionale. Quest'ultima, con la sentenza n. 26 del 2004 (del resto in linea con altre importanti pronunce quali la sentenza n. 94 del 2003 e n. 9 del 2004) ha finito con l'integrare – se non addirittura alterare – il criterio di riparto di cui al Titolo V. Peraltro solo con riferimento all'ambito della funzione di valorizzazione, la suprema Corte ha infatti sancito la prevalenza del principio del regime proprietario del bene culturale (pubblico) oggetto di interventi. Nello specifico, riconobbe allo Stato il potere di emanare norme regolamentari per misure di valorizzazione di beni su cui può vantare la titolarità.

Anche in merito alla fruizione dei beni culturali, in assenza di ogni esplicito riferimento nel novellato Titolo V, è sorta una questione interpretativa, risolta incidentalmente dal Consiglio di Stato, che ha asserito la sua ascrivibilità tanto alla funzione di tutela che a quella di valorizzazione, trattandosi di funzione finalisticamente neutra.

Ciò premesso, le richiamate innovazioni nel settore, sebbene condivisibili nello spirito, non sono in grado di promuovere un effettivo sistema integrato nel quale i vari attori (Stato, regioni, enti locali e soggetti privati) possano confrontarsi, coordinarsi e collaborare nella gestione dell'immenso patrimonio culturale italiano.

Al riguardo, nell'ambito dell'indagine conoscitiva è stato tuttavia possibile apprezzare l'importanza e la strategicità di una proficua interazione fra i soggetti coinvolti. In particolare, molti degli interlocutori hanno sottolineato l'utilità degli Accordi di programma quadro sottoscritti, ai sensi dell'articolo 2, comma 203, della legge n. 662 del 1996, fra Governo e regioni, che hanno favorito la programmazione e la realizzazione di numerosi interventi di recupero e valorizzazione.

* * *

In conclusione, il superamento del rigido modello di separazione fra tutela e valorizzazione, cristallizzato dal Titolo V della Costituzione, rappresenta un'esigenza che dovrà essere perseguita nella prossima legislatura, tenuto conto che, come si dirà con maggior dettaglio nella prossima sezione, il Codice dei beni culturali, adottato nel 2004, non potendo disattendere l'impostazione costituzionale, risponde solo in parte alla richiamata necessità di un'effettiva integrazione delle funzioni di tutela e valorizzazione.

2.4 LE NOVITÀ INTRODOTTE DAL CODICE DEI BENI CULTURALI IN TEMA DI SUSSIDIARIETÀ VERTICALE

Dinnanzi ad un simile scenario per la disciplina del settore, quantomeno incerto, la legge costituzionale approvata lo scorso 16 novembre che modifica la Parte II della Costituzione, non entra nel merito, lasciando il quadro totalmente invariato.

È intervenuto invece di recente il nuovo Codice dei beni culturali (decreto legislativo n. 42 del 2004), che ha ridefinito il settore nel doveroso rispetto dei nuovi equilibri costituzionali.

Il Codice ha distinto, all'interno della Parte seconda, dedicata ai beni culturali, il Titolo I, relativo alla tutela, dal Titolo II, relativo alla fruizione e valorizzazione.

Peraltro, rispetto alla disciplina previgente, esso ha il pregio di porsi in un'ottica di integrazione fra tutela e valorizzazione. In proposito, si afferma all'articolo 1, comma 2, che «la tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale concorrono a preservare la memoria della comunità nazionale e del suo territorio e a promuovere lo sviluppo della cultura». Con

riferimento alle funzioni di tutela (come detto riservata allo Stato) e di valorizzazione (rimessa alla legislazione concorrente), che vengono definite con maggiore chiarezza, si sancisce quindi in modo univoco il necessario rapporto di subordinazione della seconda rispetto alla prima.

L'articolo 6, comma 2, dispone infatti che la valorizzazione è attuata in forme compatibili con la tutela e tali da non pregiudicarne le esigenze. Il rischio di sottoporre le opere e i luoghi d'arte a forme di usura eccessiva, spesso a seguito dell'esigenza di reperire forme di finanziamento alternativo, rappresenta del resto una delle principali criticità emerse nel corso delle audizioni e dei sopralluoghi. Al contempo, si stabilisce tuttavia che anche la tutela debba essere esercitata in vista della pubblica fruizione del bene (articolo 3, comma 1).

Quanto in particolare alla tutela, essa è diretta a individuare i beni costituenti il patrimonio culturale e a garantirne la protezione e la conservazione per fini di pubblica fruizione. Le funzioni in materia sono attribuite al Ministero, che le esercita direttamente o ne conferisce l'esercizio alle regioni. È infatti previsto che le regioni esercitino funzioni di tutela su alcune categorie di beni, mentre su altre le esercitino sulla base di specifici accordi o intese. È infine stabilito, in ossequio all'articolo 116 della Costituzione, che ulteriori funzioni di tutela possono essere conferite alle regioni che ne facciano richiesta.

Il richiamato coinvolgimento delle regioni risponde, a sua volta, ad un'altra pressante richiesta dei rappresentanti degli enti territoriali con cui è stato possibile interloquire nel corso dei sopralluoghi svolti in Italia.

Meritano poi particolare attenzione i contenuti della tutela, che – del resto in linea con la richiamata evoluzione del ruolo dello Stato – non si esauriscono nella mera attività provvedimentale di imposizione dei vincoli.

Di contro, essi si identificano in via preliminare con la concreta individuazione dei beni culturali, la loro protezione e conservazione finalizzata alla pubblica fruizione.

Si tratta di una previsione da accogliere con favore, tanto più che una delle esigenze segnalate dagli interlocutori sia statali che regionali nel corso dei sopralluoghi è stata proprio quella di evitare che lo Stato e in particolare i suoi organi periferici si limitino a svolgere una funzione meramente ostativa nel settore, giungendo invece a partecipare alle fasi di programmazione degli interventi posti in essere da altri soggetti.

Quanto poi alla valorizzazione, si stabilisce che essa consiste nel miglioramento delle condizioni di conservazione del patrimonio culturale, promozione della conoscenza ed incremento della fruizione. Al riguardo, è altresì significativa la disposizione che sancisce la partecipazione dei cittadini, singoli o associati, alla valorizzazione del patrimonio culturale.

Viene inoltre operata una distinzione concettuale fra fruizione e valorizzazione, chiarendo che la seconda presuppone la prima. Da un punto di vista logico, è peraltro indubbio che la fruizione precede la valorizzazione, in quanto inscindibilmente connessa alla tutela, della quale rappresenta lo sbocco necessario. La valorizzazione interviene invece su un bene già tu-

telato e quindi, di regola, già fruibile. Si risolve così una seria lacuna normativa, sulla quale – come accennato – si espresse anche il Consiglio di Stato.

Va peraltro segnalato che il processo di decentramento, che risponde alla crescente maturità e sensibilità degli enti territoriali nonché alle crescenti difficoltà dello Stato a valorizzare l'immenso patrimonio culturale italiano, pone alcuni rischi da non sottovalutare.

In proposito, nel corso delle procedure informative, è stato paventato il rischio che l'attribuzione agli enti territoriali di molte competenze, prima esercitate dalle soprintendenze in funzione di garanzia, si potrebbe prestare in taluni casi ad un loro esercizio subordinato a logiche di aggregazione del consenso elettorale.

Alle soglie dello scioglimento della legislatura, al fine di dare attuazione all'articolo 10, comma 4, della legge n. 137 del 2002, l'Esecutivo ha peraltro adottato e trasmesso alle Camere alcune disposizioni correttive ed integrative del Codice dei beni culturali, di cui appare opportuno richiamare le principali novità in tema di sussidiarietà verticale, che hanno il pregio di meglio circoscrivere le funzioni di tutela e valorizzazione.

Fra queste, all'articolo 5, comma 2, è stato anzitutto espunto dal novero dei beni per i quali alle regioni è demandato l'esercizio di poteri di tutela il riferimento ai «documenti», atteso il loro preminente interesse archivistico. Inoltre, sempre con riferimento al materiale cartaceo, le funzioni di tutela sono state inequivocabilmente attribuite alle regioni per tutti i beni non appartenenti allo Stato.

All'articolo 112, è stato inoltre aggiunto un apposito comma (7-bis), secondo cui, indipendentemente dalla stipula degli accordi di cui ai commi 4 e 5 (ovvero quelli sottoscritti fra Stato ed enti territoriali volti a coordinare le iniziative per la valorizzazione di beni culturali di appartenenza pubblica), i medesimi soggetti (ai quali si aggiungono anche i privati) possono stipulare accordi tesi a regolare servizi strutturali comuni destinati alla fruizione e valorizzazione dei beni culturali in contesti territoriali determinati.

* * *

In conclusione, la disciplina del settore è ancora in una fase di evoluzione e pertanto sarà possibile procedere ad una valutazione complessiva e ponderata della stessa solo dopo che le autonomie territoriali avranno esercitato le competenze loro attribuite dal Titolo V della Costituzione, anche alla luce del nuovo Codice dei beni culturali, così come modificato dal richiamato schema di decreto legislativo.

3. TUTELA E VALORIZZAZIONE: SUSSIDIARIETÀ ORIZZONTALE

Il descritto fenomeno di decentramento di competenze in favore delle autonomie territoriali si inserisce all'interno di un processo complessivo già in atto dall'inizio degli anni Novanta che, partendo dalla constatazione delle crescenti difficoltà (anche finanziarie) dello Stato a valorizzare al meglio l'immenso patrimonio italiano, intendeva assicurare un effettivo coinvolgimento di soggetti privati nel settore dei beni culturali.

Si tratta peraltro di un'impostazione che si pone senz'altro in linea con lo spirito dell'articolo 118, comma 4, della Costituzione, così come modificato dalla legge n. 3 del 2001, secondo cui lo Stato, le regioni e gli enti locali «favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà».

Anche in questo caso le richiamate norme attribuiscono un rilievo costituzionale ad una disciplina già recata in fonti primarie, come ad esempio nel decreto legislativo 20 ottobre 1998, n. 368, istitutivo del nuovo Ministero per i beni e le attività culturali, che all'articolo 10 prevedeva la possibilità di accordi con amministrazioni pubbliche e soggetti privati per una più efficace valorizzazione dei beni culturali.

3.1 AFFIDAMENTO DEI SERVIZI AGGIUNTIVI

Fra le principali iniziative dirette a promuovere il coinvolgimento di privati nella gestione del patrimonio culturale, si segnala anzitutto la possibilità di affidare taluni servizi, cosiddetti aggiuntivi, nell'ambito dei luoghi d'arte. In proposito, già la cosiddetta «legge Ronchey» (legge n. 4 del 1993, di conversione del decreto-legge n. 433 del 1992) stabiliva che nei musei e monumenti statali potessero essere affidati in concessione a privati o enti pubblici economici (anche costituenti società o cooperative) i seguenti servizi aggiuntivi: servizio editoriale e di vendita riguardante le riproduzioni di beni culturali e la realizzazione di cataloghi ed altro materiale informativo; servizi riguardanti i beni librari e archivistici per la fornitura di riproduzioni e il recapito nell'ambito del prestito bibliotecario; servizi di caffetteria, di ristorazione, di guardaroba e di vendita di altri beni correlati all'informazione museale.

La gestione dei richiamati servizi doveva essere affidata attraverso appositi contratti di durata quadriennale.

Successivamente, con l'articolo 47-*quater* del decreto-legge n. 41 del 1995, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 85 del 1995, veniva ampliata la platea dei concessionari dei servizi aggiuntivi, attraverso l'inclusione delle fondazioni culturali e bancarie, società e consorzi costituiti per detta finalità. Inoltre, alle tipologie di affidamento contemplate nella «legge Ronchey», venivano aggiunti «i servizi di accoglienza, di informazione, di guida e assistenza didattica e di fornitura di sussidi catalografici, audiovisivi ed informatici, di utilizzazione commerciale delle riproduzioni,

di gestione dei punti vendita, dei centri di incontro e di ristoro, delle diapoteche, delle raccolte discografiche e biblioteche museali, dei servizi di pulizia, di vigilanza, di gestione dei biglietti di ingresso, dell'organizzazione delle mostre e delle altre iniziative promozionali, utili alla migliore valorizzazione del patrimonio culturale ed alla diffusione della conoscenza dello stesso».

Veniva altresì stabilito che l'esternalizzazione dei servizi dovesse essere subordinata alla verifica della convenienza finanziaria per l'Amministrazione.

Il successivo Testo Unico approvato con decreto legislativo n. 490 del 1999 si limitò nella sostanza a registrare le richiamate novità.

Non va poi dimenticato che l'articolo 33 della legge finanziaria per il 2002 affida alcuni servizi museali alla gestione di soggetti non statali, senza escludere il ricorso al *global service*, al fine di corrispondere alla crescente domanda di fruizione dei beni culturali.

Quanto allo stato di attuazione delle richiamate disposizioni sui servizi aggiuntivi, si segnala anzitutto che – anche per via della iniziale complessità delle procedure di affidamento – la fase di avvio risultò particolarmente critica, come testimonia la circostanza che sino al 1997 venne sottoscritta una sola convenzione per servizi aggiuntivi (presso la Galleria nazionale di arte moderna di Roma).

A seguito dello snellimento delle procedure con il decreto ministeriale n. 139 del 1997, si è registrato un crescente ricorso all'istituto dei servizi aggiuntivi sino al 2003, quando erano ben 309 i servizi attivati presso 124 luoghi d'arte.

Dal 2004, si segnala invece una inversione di tendenza, che in gran parte può essere spiegata con la circostanza che l'affidamento di servizi aggiuntivi riguarda ormai i luoghi d'arte di minore importanza, quanto meno in termini di affluenza dei visitatori (atteso che in quelli più rinomati essi sono stati attivati da tempo) e risulta dunque meno redditizio dal punto di vista finanziario.

Non va tuttavia sottovalutato che in alcuni casi (ben 9 nel 2004) in taluni luoghi d'arte, anche di indiscutibile pregio, è venuto meno l'affidamento di servizi aggiuntivi a seguito del mancato interesse al rinnovo da parte dei gestori privati, dovuto all'assenza di adeguati ritorni economici.

Dalle richiamate esperienze, si è pertanto reso necessario operare una revisione della normativa sull'affidamento dei servizi aggiuntivi, secondo un approccio sistematico volto a favorire la valorizzazione dell'immensa eredità culturale del Paese, stimolando – da un lato – la crescita della domanda culturale e – dall'altro – il miglioramento qualitativo dell'offerta culturale.

Al riguardo, appare senz'altro opportuna l'impostazione recata dal Codice dei beni culturali, con riferimento alle disposizioni in materia di gestione e promozione di beni culturali.

Ai sensi dell'articolo 115, le attività di valorizzazione dei beni culturali ad iniziativa pubblica sono gestite in forma diretta o indiretta. Quest'ultima può essere posta in essere ricorrendo, in primo luogo, all'affida-

mento diretto a soggetti giuridici, costituiti o partecipati dall'amministrazione pubblica. In proposito, nello schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative e modificative del Codice trasmesso alle Camere negli ultimi giorni della legislatura, si è scelto di espungere la disposizione che imponeva alla Pubblica amministrazione di detenere una quota maggioritaria, postulando una piena adesione in questo caso al modello privatistico.

In secondo luogo, si può prevedere il ricorso alla concessione o affidamento a terzi (è il caso dell'affidamento di servizi aggiuntivi).

La scelta tra dette forme di gestione avviene opportunamente in esito ad una valutazione comparativa che riguarda l'efficacia e l'efficienza «degli obiettivi che si intendono perseguire» (articolo 115, comma 4) e non più esclusivamente sulla base del richiamato criterio di convenienza economica.

Al riguardo, appare peraltro ancor più convincente la riformulazione proposta nel richiamato schema di decreto legislativo correttivo del Codice, secondo cui la comparazione deve essere preceduta dalla definizione di obiettivi programmatici e deve consentire di individuare le modalità più idonee al perseguimento di detti obiettivi.

Inoltre, risulta particolarmente condivisibile la disposizione, recata al comma 7, secondo cui l'affidamento dei servizi può essere disposto in modo congiunto o integrato. In questo modo, senza peraltro disconoscere che in specifici contesti possa rilevarsi più proficuo l'affidamento di distinti servizi ad una pluralità di concessionari (come del resto appurato nel corso del sopralluogo svolto in Campania), viene disciplinato uno strumento con cui poter superare il generalizzato ricorso a gestioni parcellizzate, rilevatesi sovente antieconomiche.

Quanto ai rapporti con l'affidatario, essi sono regolati mediante contratto di servizio, che definisce i livelli qualitativi del servizio, le professionalità coinvolte, le modalità di esercizio dei poteri, nonché – ai sensi del citato schema di decreto legislativo correttivo – i contenuti del progetto di valorizzazione e i relativi tempi di attuazione.

In linea con l'esigenza di favorire la convenienza economica degli affidamenti, tanto più pressante in considerazione delle numerose convenzioni in scadenza nel corso dei prossimi mesi, si registra con favore l'intendimento del Ministero di settore a porre in essere la disciplina attuativa delle citate norme del Codice tenendo conto anche delle esigenze degli operatori del settore e, più in generale, della valorizzazione del patrimonio culturale. Ne è una conferma la recente approvazione del decreto ministeriale n. 222 del 2005, con cui sono state riviste le modalità di fissazione del prezzo dei biglietti d'ingresso nei luoghi d'arte. Nello specifico, è stata demandata la fissazione del prezzo dei biglietti a un comitato regionale di soprintendenti, sentito il responsabile del museo interessato, ciò che consentirà di adeguare il prezzo, precedentemente stabilito a livello centrale, alle specifiche esigenze delle realtà locali.

Nel medesimo regolamento, è stato poi incrementato l'aggio spettante ai privati per la vendita dei biglietti (che passa dal 15 al 30 per cento), rendendo così più redditizi gli affidamenti.

Inoltre, è apprezzabile la disponibilità del Ministero a ridefinire le regole per i bandi di gara riferiti all'affidamento dei servizi aggiuntivi, prevedendo – fra l'altro – che la durata della concessione possa arrivare sino a nove anni (rispetto agli attuali quattro rinnovabili), al fine di rispondere adeguatamente alle esigenze di programmazione e più in generale di rimuovere le condizioni di contesto che riducono la profittabilità degli affidamenti, aprendo una franca interlocuzione con i rappresentanti dei concessionari. Fra le ulteriori richieste di questi ultimi, si segnalano peraltro la creazione di un Albo ovvero l'istituzione di un sistema di certificazione al fine di assicurare uniformità nell'erogazione dei servizi e pertanto una competizione leale nell'aggiudicazione delle gare, nonché una maggiore flessibilità nella gestione dei servizi con riguardo alla fissazione degli orari di apertura (attraverso differenziazioni legate alla fascia oraria o ad alcuni eventi particolari).

Occorre peraltro sottolineare che, a fronte di una sempre maggior apertura nei confronti degli istituti privatistici, risulta indispensabile rafforzare le funzioni di controllo e valutazione sull'efficacia di tali modelli.

3.2 CONTRATTI DI SPONSORIZZAZIONE

Un'ulteriore modalità di coinvolgimento dei privati nella gestione del patrimonio culturale è costituita dall'istituto della sponsorizzazione. A fronte delle considerevoli risorse economiche e competenze tecnologiche necessarie, soprattutto per la realizzazione di interventi di restauro, si assiste infatti ad un crescente ricorso a contratti di sponsorizzazione.

In proposito, giova ricordare che solo con l'articolo 43 della legge n. 449 del 1997 il Legislatore ha riconosciuto alle pubbliche amministrazioni la facoltà di ricorrere a contratti di sponsorizzazione con soggetti privati onde favorire l'innovazione dell'organizzazione amministrativa e realizzare maggiori economie, nonché una migliore qualità dei servizi prestati.

Sebbene a lungo non espressamente prevista per il settore dei beni culturali, il contratto di sponsorizzazione ha trovato ampia attuazione con riferimento a numerosi ed importanti interventi di restauro.

Prendendo atto che l'ampliarsi del ricorso a tale istituto rendeva comunque necessaria una disciplina specifica, il Codice dei beni culturali prevede un'apposita disposizione (l'articolo 120). Esso definisce sponsorizzazione ogni contributo in beni o servizi da parte di soggetti privati alla progettazione o all'attuazione di iniziative del Ministero, di enti territoriali, nonché soggetti privati per la tutela e valorizzazione del patrimonio culturale, con lo scopo di promuovere il nome, il marchio, l'immagine, l'attività o il prodotto dell'attività dei medesimi soggetti.

3.3 ARCUS SPA

Nell'ambito delle modalità di valorizzazione ad iniziativa pubblica, che – come ricordato – trova ora una puntuale disciplina all'articolo 115 del Codice, una delle principali novità introdotte nel corso della legislatura è l'istituzione della Società per lo sviluppo dell'arte, della cultura e dello spettacolo (ARCUS Spa).

Sulla scorta dei positivi esiti del ricorso allo strumento societario per gli interventi nel settore culturale a livello locale e, limitatamente allo spettacolo, a livello centrale (come ad esempio Cinecittà Holding Spa), la Commissione istruzione approvò infatti in sede deliberante la legge n. 291 del 2003, istitutiva della richiamata Società per azioni.

La Società, operante secondo le regole privatistiche, riveste tuttavia una natura sostanzialmente pubblicistica, come testimonia la circostanza che, da un lato, le azioni che costituiscono il capitale sociale detenute dal Ministero dell'economia sono inalienabili e, dall'altro, la partecipazione di ulteriori soci (enti territoriali, altri enti pubblici e privati) è limitata all'acquisizione di azioni di nuova emissione, che non potranno superare il 60 per cento del capitale detenuto dallo Stato. Inoltre, i componenti del consiglio di amministrazione sono nominati con decreto del Ministro dei beni culturali (quanto al Presidente, la sua designazione è sottoposta al parere delle competenti Commissioni parlamentari).

Si è così individuato un organismo volto, attraverso la forma societaria, ad attrarre risorse private da destinare alla promozione, nonché al sostegno finanziario, tecnico e organizzativo per interventi di restauro, recupero dei beni culturali, oltre ad ulteriori interventi per attività culturali e lo spettacolo.

L'opportunità di ricorrere ad un simile strumento era stata del resto avvertita anche nella scorsa legislatura, come testimonia l'approvazione dell'articolo 10 della legge n. 352 del 1997 (ora peraltro sostituito dall'articolo 2 della richiamata legge n. 291), che autorizzava il Ministero per i beni culturali ad istituire la Società italiana per i beni culturali (Sibec Spa). Come noto, il tentativo non ebbe tuttavia successo poiché l'Esecutivo di allora non ritenne di esercitare tale facoltà approvando la disciplina esecutiva necessaria per la sua istituzione.

Proprio in considerazione di tali difficoltà, occorre esprimere apprezzamento per la sollecita adozione dei provvedimenti istitutivi di ARCUS Spa, che ne ha consentito la piena operatività sin dal maggio 2004, come testimoniano gli oltre 22 progetti (taluni dei quali già conclusi) sostenuti dalla Società.

Né va sottovalutata la scelta di assicurare sin da subito alla Società significative risorse, stabilendo che essa possa avvalersi di una quota, pari al 3 per cento, degli investimenti infrastrutturali stanziati dalla legge obiettivo.

Tale quota è stata poi persino incrementata di un ulteriore 2 per cento dall'articolo 3 decreto-legge n. 7 del 2005, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 43 del medesimo anno.

È evidente, peraltro, che la Società deve assicurare trasparenza di gestione e coerenza con gli indirizzi perseguiti dal Ministero nella promozione delle attività culturali e nella valorizzazione del patrimonio.

4. ULTERIORI CRITICITÀ INDIVIDUATE NEL CORSO DELL'INDAGINE CONOSCITIVA

Nel corso dell'indagine conoscitiva sono emersi ulteriori profili problematici, di cui appare opportuno dar conto anche in questa sede.

Anzitutto, nel corso dei sopralluoghi sono state evidenziate criticità con riferimento all'inadeguatezza del personale da un punto di vista sia quantitativo che qualitativo. In particolare, i rappresentanti delle soprintendenze hanno in più occasioni rimarcato la carenza di personale, lamentando l'utilizzo di piante organiche risalenti agli anni Settanta.

È stata altresì rimarcata l'assenza di specifiche competenze connesse alle professionalità innovative, anche a seguito dell'approvazione di normative di settore, come ad esempio quella sugli appalti.

Si tratta di problematiche di notevole rilievo, in parte conseguenti al prolungato blocco delle assunzioni, che occorrerà affrontare con sollecitudine, tanto più in considerazione dell'elevata età media del personale tecnico e amministrativo nonché del conseguente rischio di compromettere la trasmissione di conoscenze, esperienze e competenze professionali maturate alle nuove leve.

Specificata attenzione è stata poi rivolta alla scarsità dei finanziamenti statali, che solo in parte sono compensati da quelli europei, regionali, privati (ivi comprese le Fondazioni e le Casse di risparmio).

Sotto questo aspetto, vale la pena ribadire la necessità di proseguire nel sentiero tracciato nel corso della legislatura volto a stimolare il coinvolgimento e l'apporto finanziario dei privati; per altro verso, anche alla luce delle richiamate esperienze internazionali che confermano come l'impegno privato non possa essere interamente sostitutivo, occorrerà uno specifico impegno da parte dello Stato, il quale non può abdicare ai suoi compiti istituzionali nel settore.

Né, del resto, si è riusciti a comprimere i costi di gestione con l'introduzione di talune misure, come ad esempio l'obbligo per le pubbliche amministrazioni di ricorrere per gli acquisti di beni e servizi alla CONSIP. In proposito, nel corso dei sopralluoghi la Commissione ha infatti raccolto numerose testimonianze in merito alla scarsa convenienza del ricorso a tale strumento, atteso che spesso analoghi beni e servizi erano disponibili sul mercato a prezzi inferiori.

Fra le ulteriori criticità emerse nel corso dell'indagine conoscitiva, non vanno dimenticate le difficoltà finanziarie in cui versano specificamente gli Archivi di Stato, che ostacolano il perseguimento non solo di strategie di sviluppo (connesse, fra l'altro, come l'evoluzione informatica), ma anche delle finalità istituzionali. A seguito della scarsità delle risorse pubbliche a disposizione, molti Archivi hanno infatti denunciato l'impos-

sibilità di far fronte alle spese di gestione per assicurare il funzionamento ordinario delle strutture e al necessario adeguamento dei locali, in molti casi non più idonei a contenere l'imponente documentazione pubblica.

Inoltre, è stata sollecitata l'esigenza di una disciplina in materia di certificazione e riconoscimento dei titoli in grado di assicurare le necessarie competenze e professionalità nel settore culturale ed in particolare nell'ambito del restauro e della conservazione.

Giova in proposito ricordare che sul punto è intervenuto il Codice, il quale all'articolo 29, comma 9, demanda ad un regolamento ministeriale, adottato previo parere della Conferenza Stato-regioni, il compito di individuare le modalità di accreditamento, nonché i requisiti minimi organizzativi e di funzionamento delle scuole di restauro. Attualmente, detta disciplina continua peraltro ad essere regolata dal decreto del Ministro per i beni e le attività culturali del 3 agosto 2000, n. 294, così come modificato dal decreto ministeriale 24 ottobre 2001, n. 420.

Non va tuttavia dimenticato che il citato schema di decreto legislativo correttivo del Codice interviene anche in questo ambito, sancendo, da un lato, il valore abilitante dei titoli conseguiti in esito all'esame conclusivo dei corsi presso le scuole di restauro e, dall'altro, la loro equiparazione alle lauree magistrali. Si tratta di una modifica importante, del resto almeno in parte anticipata a livello di normativa secondaria dal decreto ministeriale n. 294 del 2000, al fine di favorire uno sbocco professionale e attrarre giovani leve in un percorso formativo strategico per il Paese.

Infine, nel corso delle procedure informative sono state espresse perplessità in merito al procedimento di verifica dell'interesse culturale sugli immobili appartenenti al demanio pubblico finalizzato a rendere liberamente alienabili i beni per cui tale interesse non sussista.

In particolare, è stata fortemente criticata l'introduzione del principio del silenzio-assenso e la ristretta tempistica riguardante la fase di prima applicazione, contemplata all'articolo 27 del decreto-legge n. 269 del 2003, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 226 del 2003.

Al riguardo, appaiono particolarmente opportune le modifiche proposte all'articolo 12 del Codice dal richiamato schema di decreto legislativo correttivo. Quest'ultimo, da un lato, stabilisce che i beni culturali, sino a conclusione della verifica dell'interesse culturale, sono sottoposti non solo alle disposizioni in materia di tutela, bensì anche in materia di valorizzazione; dall'altro, viene finalmente espunto ogni riferimento al richiamato articolo 27 del decreto-legge n. 269, del resto in linea con l'articolo 3, comma 6-ter, del decreto-legge n. 35 del 2005, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 80 del 2005, secondo cui nei procedimenti riguardanti i beni culturali non è ammissibile l'applicazione dell'istituto del silenzio-assenso.

5. CONCLUSIONI

Dall'indagine conoscitiva emerge un quadro assai articolato dei modelli organizzativi per la tutela e la gestione dei beni culturali, con evidenti luci e ombre.

Quanto ai profili connessi alla sussidiarietà verticale, da un lato, appare estremamente importante l'accento posto sulla valorizzazione come finalità dell'intervento pubblico nel settore, che non può essere limitato a meri interventi di tutela. In particolare, è opportuno riconoscere l'esigenza di favorire l'effettiva fruizione dei beni, anche nell'ottica di risorsa economica strategica, che di per sé non presuppone necessariamente una gestione centralizzata ma anzi richiede il necessario coinvolgimento delle realtà territoriali, al fine di meglio rispondere alla diversificata domanda culturale.

Dall'altro, la scelta del criterio di riparto delle competenze basato sulla distinzione fra tutela e valorizzazione, che non tiene conto della continuità delle due funzioni, ha accresciuto la conflittualità fra Stato e Regioni, come conferma il rilevante contenzioso costituzionale.

In particolare, esso costituisce un ostacolo per la realizzazione di un effettivo sistema integrato nel quale Stato, regioni, enti locali e soggetti privati possano coordinarsi e collaborare proficuamente nella gestione complessiva del vasto patrimonio culturale italiano.

Né il nuovo Codice dei beni culturali, benché migliorato dal richiamato schema di decreto legislativo attualmente all'esame delle Camere (atto del Governo n. 594), è in grado di assicurare l'effettiva integrazione fra tutela e valorizzazione, non potendo del resto prescindere dall'impostazione costituzionale dicotomica. In proposito, è tuttavia da apprezzare il tentativo di delineare un'impostazione unitaria della politica culturale, specificando – fra l'altro – il necessario rapporto di subordinazione della valorizzazione rispetto alla tutela.

Al riguardo, non va ad esempio sottovalutata la centralità anche nell'ottica dello sviluppo turistico, dell'individuazione di strumenti istituzionali volti a favorire il coordinamento fra i soggetti operanti nel settore e la creazione di veri e propri distretti culturali, in grado di sfruttare al meglio le enormi potenzialità connesse al patrimonio nazionale, ponendole a sistema con le ricchezze ambientali e culinarie di cui può vantare il Paese.

Rispetto alle consolidate realtà internazionali, dove si rinvencono numerosi casi di successo (ad esempio a Denver e St. Louis negli Stati Uniti e Linz in Austria), in Italia il settore registra infatti un significativo ritardo: le uniche esperienze sono rinvenibili in Toscana (attraverso il sistema dei parchi di Val di Cornia) e in Sicilia (con il distretto della Val di Noto).

Quanto agli aspetti connessi con l'attuazione del principio della sussidiarietà orizzontale, non si può non registrare con estremo favore l'evoluzione della normativa diretta a promuovere il coinvolgimento dei privati nel settore, di cui gli strumenti esaminati nelle sezioni 3.1 – 3.3 costituiscono esempi particolarmente significativi. Ciò ha consentito di poter as-

sicurare al settore cospicue risorse aggiuntive per interventi di conservazione, restauro e valorizzazione, soprattutto in talune realtà del Nord del Paese, come è stato possibile apprezzare nel corso dei sopralluoghi.

Tuttavia, l'apporto del settore privato non si è rivelato sempre adeguato alle necessità imposte dalla tutela e valorizzazione dell'ingente patrimonio culturale italiano. In particolare, si registra una cronica difficoltà soprattutto nelle regioni meridionali ad attrarre risorse private.

Al riguardo, si segnala che spesso ciò è dipeso dalla difficoltà ad avviare un effettivo sistema di coordinamento fra gli attori pubblici e privati in grado di definire un approccio sinergico che risponda alle rispettive e diversificate esigenze.

Inoltre, è spesso mancata una vera e propria politica culturale rivolta a stimolare l'interesse verso i beni minori, per la cui valorizzazione risulta imprescindibile il contributo di Fondazioni e Casse di risparmio.

Fra le principali misure per promuovere il coinvolgimento dei privati, occorrerebbe poi puntare alla predisposizione di un regime fiscale effettivamente agevolativo, che al di là delle sia pur significative innovazioni introdotte nel corso della legislatura, risulta ancora meno conveniente rispetto a quello di Paesi che, peraltro, non possono vantare un patrimonio culturale altrettanto ingente e prezioso.

Non va infatti dimenticato che in Italia le agevolazioni fiscali connesse alle donazioni, a differenza di altre realtà come ad esempio gli Stati Uniti, riguardano essenzialmente le persone giuridiche.

In mancanza di una normativa che, sotto questo profilo, metta l'Italia in linea con i Paesi più avanzati, l'intervento privato non potrà del resto che rimanere occasionale, disorganico e comunque non risolutivo.

Andrebbe altresì stimolato il ricorso a strumenti innovativi, come ad esempio il *project financing*, che – previsto dalla legge n. 109 del 1994 – trova ora una compiuta disciplina e una specifica estensione nella salvaguardia del settore artistico nel Codice dei beni culturali. Come noto, attraverso la finanza di progetto è stato fra l'altro possibile coinvolgere i privati nel restauro della Palazzina Capocci a Santa Croce in Gerusalemme, a Roma.

Ancora, bisognerebbe potenziare lo strumento delle fondazioni, secondo le modalità seguite ad esempio per la valorizzazione e promozione del Museo egizio di Torino. La fondazione appositamente istituita sperimenta infatti un'innovativa formula di gestione in cui il privato è chiamato a svolgere un ruolo di primo piano, e non di mero finanziatore. In proposito, è da accogliere con favore che analoga impostazione verrà seguita per l'istituzione delle prossime fondazioni relative al Museo delle navi di Pisa e al Museo di arte contemporanea di Roma. Ciò, a condizione che evidentemente che sia assicurata la presenza delle necessarie professionalità.

Ciò premesso, occorre tuttavia segnalare che le effettive potenzialità connesse al ricorso al settore privato presentano limiti fisiologici che si registrano anche nelle realtà più all'avanguardia sotto questo profilo. Al riguardo, giova ricordare che nel Regno Unito – come è emerso dall'in-

contro con il Ministro per le arti nel corso del relativo sopralluogo – il finanziamento privato al settore culturale non supera il 20 per cento, a fronte dell'80 per cento pubblico.

Inoltre, nello stesso Paese, il tentativo di realizzare uno strumento pubblico finalizzato a raccogliere finanziamenti privati (denominato *English Heritage*) ha mostrato numerosi limiti.

Senza negare l'opportunità di porre in essere misure volte a rendere sempre più appetibili ai privati gli investimenti nel settore, le esperienze internazionali mettono in guardia dalla possibilità di considerare l'apporto privato sostitutivo rispetto a quello pubblico e di ritenere che, per questa via, lo Stato possa abdicare ai compiti che la stessa Costituzione, all'articolo 9, gli attribuisce. Al contrario, occorre che il finanziamento statale sia certo e programmato nel tempo, al fine di garantire, da un lato, l'indispensabile programmazione a livello locale e, dall'altro, di attirare il finanziamento privato che – come è noto – affluisce solo dove sono certi e dinamici gli stanziamenti pubblici.

