

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XII LEGISLATURA —————

N. 303

## DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del senatore PONTONE

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 23 MAGGIO 1994 (\*)

---

Delega al Governo per l'emanazione di norme concernenti l'istituzione dell'Ente autonomo per i beni culturali, la programmazione economica, le modalità della spesa pubblica ed altri interventi in materia di beni culturali

---

---

(\*) *Testo non rivisto dal presentatore.*

**INDICE**

Relazione .....	Pag. 3
Disegno di legge .....	» 44

ONOREVOLI SENATORI. - Da tempo le tematiche inerenti ai beni culturali, specialmente sotto il profilo della loro gestione economica, hanno assunto un'importanza progressiva.

Essendo la domanda di fruizione del vastissimo patrimonio culturale italiano in forte crescita (per numerose ragioni, tra le quali l'aumento del livello culturale, la migliore distribuzione del reddito, un sempre più consapevole uso del tempo libero), è indispensabile un'accurata analisi sociale ed economica di questa, anche al fine di adeguare e migliorare la qualità e la quantità dell'offerta culturale.

Invece, alla migliorata sensibilità per la cultura non corrisponde affatto un adeguato impegno da parte degli attuali organismi preposti alla sua gestione.

È inoltre assolutamente carente anche il legislatore, il quale dovrebbe dare un chiaro quadro normativo nonchè determinare idonei strumenti istituzionali e finanziari per affrontare le tematiche in questione.

A tali carenze intende porre rimedio il presente disegno di legge, elaborato sulla scorta di specifici studi giuridici (dottor Giuseppe Fortunato) ed economici (dottoressa Loredana Amore).

Anche riguardo agli impegni finanziari non deve meravigliare se la gestione dei beni culturali presenta numerosi e rilevanti inconvenienti che il presente disegno di legge intende risolvere.

L'Italia è la nazione che possiede il concentramento più alto di patrimonio artistico-culturale, il quale oscilla tra il 30 ed il 60 per cento di quello mondiale. È pertanto più che evidente la inadeguatezza dei fondi pubblici finalizzati alla sua valorizzazione, considerando la sua vasta consistenza. Una collettività che destina esigue percentuali del bilancio statale ai beni culturali mostra fino in fondo di essere «perdente» sotto vari

profili, specialmente ove si confrontino tali dati con quelli di altre nazioni che non dispongono di un così ingente ed inestimabile patrimonio.

Ma soprattutto in termini qualitativi sono da sottolineare negativamente le rilevanti carenze di ordine soggettivo (fra cui l'insufficiente organico di personale) ed oggettivo (mancanza di programmazione e deficienze di strutture), che impediscono una corretta gestione.

Occorre pertanto snellire le procedure burocratiche ed ispirare le azioni delle istituzioni a criteri coerenti che si inseriscano in una programmazione organica di promozione culturale, tendendo a precisi obiettivi.

È necessario, dunque, procedere (oltre alla ristrutturazione della spesa pubblica in base ad una complessiva programmazione delle iniziative da attuare) alla realizzazione di interventi efficaci e globali; è stata, infatti, varie volte sottolineata la frammentarietà delle risorse e degli interventi e, quindi, la perdita di significato degli stessi in termini di autentica promozione socio-culturale della persona e della società.

La spesa pubblica non può essere limitata ad attuare progetti specifici nè le istituzioni possono modellarsi in maniera frammentata sulle esigenze dei singoli progetti. Anzi non è affatto auspicabile pensare all'intervento pubblico, nel campo dei beni culturali, come mera somma di progetti. È necessario invece un programma nazionale, gestito da un apposito ente pubblico con l'apporto ben disciplinato di qualificati privati, in grado di far chiarezza su obiettivi e priorità.

In particolare tale ente deve destinare risorse in modo razionale e deve precisare i parametri di fondo per una spesa per progetti. Solo un programma siffatto può veramente garantire le competenze istituzionali

all'interno del settore pubblico e favorire il necessario positivo contributo dei privati.

Tale ente rafforzerebbe la capacità del settore pubblico di gestire i propri interventi allo scopo di avvicinare tra loro - così come è indispensabile - il momento della spesa e del risultato.

La conoscenza della misura e delle forme dell'intervento economico pubblico nel settore culturale costituisce la base su cui fondare un giudizio circostanziato su tale intervento sia in termini istituzionali che in termini programmatici. E da qui si è ritenuto di partire per individuare le direzioni delle necessarie azioni correttive, specialmente sul versante normativo.

Si ritiene quindi di formalizzare in un atto parlamentare le analisi giuridiche del dottor Giuseppe Fortunato ed economiche della dottoressa Loredana Amore e, con il pieno consenso degli interessati, non solo trarre un preciso indirizzo *de iure condendo*, ma avviare concretamente l'iter legislativo.

Ne risulta pertanto la presente relazione al disegno di legge, la quale - articolata in quattro parti - si pone l'obiettivo di procedere ad un preciso inquadramento teorico e pratico dell'argomento al fine di avanzare, motivandole adeguatamente, precise proposte normative in materia. Si intende in particolare conferire al Governo, sulla base dell'articolo 76 della Costituzione, delega provvista dei richiesti «principi e criteri direttivi».

Nella prima parte si è trattato di mettere in luce le caratteristiche proprie delle attività del settore culturale e le problematiche inerenti.

Definite le attività culturali e trattati i nessi sussistenti tra cultura ed economia (e quindi tra beni culturali e programmazione finanziaria), vengono enucleate le ragioni che, da un punto di vista culturale ed economico, rendono necessario l'intervento di un organismo pubblico nel settore, attraverso l'analisi delle varie teorie al riguardo (insufficienza del mercato, beni meritori). Sono state così individuate e analizzate specificamente le diverse modalità di inter-

vento pubblico ed i loro *commoda et incommoda*.

Gli argomenti esposti permettono di valutare pienamente quale coerenza abbiano le effettive politiche di spesa rispetto agli obiettivi proposti.

Tali argomentazioni svolgono una necessaria funzione propedeutica; in altri termini, servono a comprendere le forme e le modalità che deve utilizzare la spesa pubblica al fine della migliore soluzione delle problematiche riguardanti la gestione del settore culturale.

Nella seconda parte della relazione, dopo aver enunciati i principali fattori che determinano la spesa pubblica per le attività culturali, si sono vagliate precedenti ricerche effettuate da studiosi sulla questione allo scopo di avvalersi del loro contributo.

Tale esposizione critica serve a ben comprendere la struttura e le altre caratteristiche della spesa pubblica per attività culturali in Italia negli anni passati. Si è potuto così, a ragion veduta, focalizzare l'attenzione sulla dinamica della spesa per gli anni recenti al fine di esaminare la politica culturale adottata, intendendo accertare se e come le tendenze individuate abbiano subito sostanziali mutamenti e se vi siano diversità di disciplina e di intervento da parte dell'apparato pubblico. A tal fine sono stati, inoltre, richiamati alcuni tra gli interventi legislativi più importanti adottati in materia nell'ultimo periodo, come la normativa sui «giacimenti culturali» e le varie leggi finanziarie e di finanziamenti accordati dal Fondo investimenti e occupazione (FIO) per i progetti culturali.

In particolare si sono dovuti brevemente considerare alcuni progetti in quanto ciò è indispensabile al fine di stabilire se rientrassero in un più vasto programma di interventi e quali vantaggi apportassero.

È risultata purtroppo evidente la mancanza di una vera programmazione e quindi la necessità di approntarne una complessiva ed organica.

Particolarmente dalle analisi svolte è risultato chiaro che i progetti debbono essere valutati sulla base del loro significato intrinseco, anche indipendentemente dal loro

significato in termini di mercato - e ciò deve essere chiaro all'operatore sia pubblico che privato - dando così al legislatore un preciso insegnamento (che il presente disegno di legge tenta di accogliere).

La terza parte della relazione comprende un esame dei criteri di valutazione dei progetti in materia di beni culturali ed ambientali elaborati in seno al nucleo di valutazione del FIO allo scopo di evidenziare, mediante una breve rassegna metodologica, taluni tra i principali assunti di base e tracciare le linee per una nuova, vera ed efficace progettazione per la tutela dei beni culturali.

Nella quarta parte, dopo aver colto i principali risultati emersi dall'analisi della spesa pubblica per la cultura, si è esattamente posta l'attenzione su un fenomeno intrinsecamente legato al settore culturale, cioè sull'intervento privato in materia.

È indubbio che tale fenomeno (cosiddetto *neomecenatismo*) trae le sue origini da lontano e che, senza dubbio, nel corso dei secoli, ha certamente permesso (pur potendo avere - ed ha certamente avuto - nocivi effetti indotti) che si desse un serio impulso all'arte ed alla fruizione dei beni culturali.

L'intervento privato, ora in maniera convergente, ora in maniera divergente, ha dovuto allora supplire alla cronica carenza (o sovente assenza) del settore pubblico.

È stato inoltre sottolineato che, quantunque la cura dei beni culturali sia tradizionalmente compito pubblico, in Italia persino la conoscenza di quanto avviene nel settore è quasi inesistente. Si tratta di una imperdonabile scarsità di dati e soprattutto di informazioni. In una parola soltanto, manca del tutto un'autentica cultura applicata ai beni culturali e manca un autentico soggetto capace di suscitarsela.

Tale situazione ha origine (anche prescindendo dall'esiguità delle somme stanziare nei bilanci pubblici) soprattutto nella separazione che ancora v'è fra i diversi momenti che compongono il ciclo del settore.

In altri termini non si è capito (ed in particolare non ha capito o voluto capire il le-

gislatore, che ha soltanto prodotto normative parziali e contraddittorie) che la produzione dei beni culturali genera, in ogni caso, reddito, occupazione e crescita delle capacità di fruizione.

Eppure in Italia si assiste ad una domanda autonoma rispetto all'offerta, considerando la produzione dei beni culturali slegata dalla loro utilizzazione.

Per la valorizzazione di un bene fondamentale per tutti, qual è la cultura, occorre, quindi, mobilitare tutti - operatori pubblici e privati - in un comune e coordinato impegno (articolo 2, comma 2, lettera b, del disegno di legge), senza alcuna gelosia, intervenendo così unitariamente sull'intero ciclo produzione-consumo del bene culturale.

L'istituzione dell'Ente autonomo per i beni culturali è davvero indispensabile ed urgente, ponendo fine alla giungla normativa nel settore ed affidando ad un preciso ed unitario soggetto, svincolato in qualche misura dal potere governativo, le necessarie competenze.

All'analisi dell'economista e del giurista deve pertanto adesso seguire il deciso intervento del politico e cioè, per quanto ci riguarda, innanzitutto del legislatore.

#### PRIMA PARTE

### NECESSITÀ DI UN ORGANISMO PUBBLICO E MODALITÀ DI INTERVENTO NEL SETTORE CULTURALE

- 1) *Nozioni di cultura e di beni culturali.* -
- 2) *Beni culturali e valore economico.* -
- 3) *Argomentazioni addotte a favore dell'intervento pubblico.* -
- 4) *Insufficienza del mercato:* a) *il rischio;* b) *la domanda opzionale;* c) *indivisibilità ed esternalità.* -
- 5) *Cultura quale bene pubblico puro e beni culturali quali beni pubblici puri, intermedi e privati.* -
- 6) *Argomento del merito.* -
- 7) *Conclusioni.* -
- 8) *Ulteriori conclusioni.* -
- 9) *Modalità dell'intervento pubblico:* a) *trasferimenti;* b) *agevolazioni fiscali;* c) *interventi diretti;* d) *sostegni tramite l'istruzione.*

## § 1.

È davvero difficile, forse impossibile, definire la cultura. Essa potrebbe definirsi come il complesso delle conoscenze e dei valori che caratterizzano la civiltà umana in ogni Paese ed in ogni epoca. Sono così «culturali» le attività tese alla conservazione, all'incremento ed alla diffusione dell'insieme di conoscenze e valori (cfr. G. CAMPA e B. BISES, *La spesa dello Stato per attività culturali in Italia*, Giuffrè, Milano, 1980, pp. 3-6).

Tali nozioni, così generali ed astratte, non permettono però di precisare l'ambito di applicazione per un esame della spesa pubblica per le attività culturali. Infatti, secondo l'adottata definizione di cultura, questa appare come un concetto relativo in quanto manifestazione di valori, obiettivi, idee vigenti in ciascun Paese in un dato momento.

Anche in uno studio dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura (UNESCO) del 1969 si sottolinea la sterilità dell'impegno volto alla ricerca di una sempre ed ovunque valida definizione di cultura, giacchè ai singoli Paesi non può non essere lasciata la libertà di definire una propria politica culturale, definibile quale «insieme di pratiche sociali, aventi per oggetto la soddisfazione di certi bisogni culturali mediante l'impiego ottimo di tutte le risorse materiali ed umane di cui una società dispone in un dato momento».

In verità, anche tale definizione di politica culturale risulta inadeguata ai fini pratici.

Sempre nello studio dell'UNESCO viene posto in evidenza come l'intervento della politica culturale da un campo più ristretto e tradizionale (letteratura, arti, musica, eccetera) si espanda progressivamente fino a comprendere i settori più vari (ad esempio, il cinema, la televisione, la conservazione culturale e naturale, il turismo culturale, la formazione artistica, eccetera).

Indubbiamente tale ampliamento è correlato all'abbandono della nozione tradizionale di arte e di cultura. Anche per le nostre finalità va accolto un concetto ampio

di cultura, ritenendo «culturali» tutte le attività dirette alla conservazione del patrimonio storico-artistico del passato, alla promozione e alla creazione di nuove opere, alla diffusione ed allo sviluppo della conoscenza in qualunque forma e con qualunque mezzo.

È opportuno particolarmente soffermarsi sulla definizione di bene culturale (diretta e concreta espressione della cultura).

Il concetto di «bene culturale» ha subito, nel corso degli anni, una continua evoluzione.

Infatti, prima, in base ad una concezione aristocratica, per parlarsi di «bene culturale» occorre che esso fosse corrispondente a canoni classici di forma e di beltà.

Ora, con l'affermarsi delle scienze sociali e storiche e particolarmente dell'antropologia culturale (scienze che considerano lo sviluppo espressivo dell'uomo in ogni sua possibile forma) viene a mutare l'atteggiamento culturale di fondo nei confronti dei prodotti delle generazioni passate. Non sono così da tutelare soltanto i beni rispondenti a taluni canoni estetici, bensì il bene culturale è considerato per il suo valore intrinseco e per l'importanza che riveste in rapporto alla storia umana.

Al bene culturale è correlata sempre più marcatamente una connotazione storico-esperienziale, nel senso che il suo valore è dovuto principalmente al significato che ha avuto nella vicenda umana (cfr. A. BIGI e G. AURISICCHIO, *Beni culturali e istituzioni culturali*, Progetto CER-CENSIS, *Il governo dell'economia*, Rapporto 1988, vol. I, *Governare le città*, ed. Sole-24 Ore, pp. 167-168). Esso è quindi concreta ed alta testimonianza di civiltà e di storia (articolo 8, comma 2, del disegno di legge).

La terminologia «bene culturale» ha origini relativamente recenti. Essa deve sostituire, anche normativamente (articolo 8, comma 1), le vecchie categorie: cose di interesse artistico o storico, cose d'arte, antichità e belle arti, bellezze naturali, disciplinate dalle leggi 1° giugno 1939, n. 1089, e 29 giugno 1939, n. 1497, entrambe tuttora in vigore e regolatrici di gran parte della materia. La piena affermazione della nuova

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

terminologia anche nei testi legislativi non ha valore puramente nominalistico. Essa infatti rappresenta una necessaria *reductio ad unitatem* di diverse nomenclature ed esprime, convalidandole dialetticamente, una spinta concettuale e normativa alla considerazione il più possibile unitaria delle problematiche. Inoltre con la nuova terminologia risulta finalmente evidente l'insufficienza della nozione meramente materiale di «cosa» per comprendere la categoria e le sue problematiche.

In verità la nuova terminologia è stata già adottata in ambito internazionale. Probabilmente è stata utilizzata per la prima volta dalla Convenzione per la protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato (L'Aja, 14 maggio 1954), ratificata ai sensi della legge 7 febbraio 1958, n. 279.

Oltre ad adottare innovativamente tale nuovo termine, la Convenzione effettuò una catalogazione dei beni da considerarsi culturali.

Si parla di patrimonio culturale, nonché di attività culturali, anche nella Convenzione culturale europea (Parigi, 19 dicembre 1954), ratificata ai sensi della legge 19 febbraio 1957, n. 268, per favorire lo studio della lingua, della storia e della civiltà dei Paesi firmatari.

In Italia fu la Commissione Franceschini - che prese il nome dal suo presidente - ad adottare per la prima volta in un documento ufficiale la locuzione in questione, definendo appropriatamente il bene culturale come quello «che costituisca testimonianza materiale avente valore di civiltà» (cfr. T. ALIBRANDI e P. FERRI, *I beni culturali e ambientali*, Giuffrè, Milano, 1985, pp. 3-37; articolo 8, comma 2, del disegno di legge).

Tale Commissione concluse l'indagine nel 1966 ed i risultati, raccolti in tre volumi intitolati «*Per la salvezza dei beni culturali in Italia*», già posero in luce le precarie e drammatiche condizioni del nostro patrimonio culturale.

A seguito di quest'analisi, in verità molto preoccupante, la Commissione proponeva un progetto generale di riforma avendo

quale obiettivo di fondo lo sviluppo della cultura congiunto all'esigenza di libertà della stessa, realizzabile non agendo in senso meramente conservativo di difesa passiva dei soli beni di valore paesaggistico o storico-artistico, bensì agendo in senso dinamico, ossia investendo energie della comunità per la promozione ed il miglioramento della cultura, la valorizzazione e la fruizione dei beni culturali, l'informazione, la formazione e l'incentivazione degli operatori.

La locuzione «beni culturali» adottata anche dalla Commissione Papaldo, è stata già formalizzata legislativamente dal decreto-legge 14 dicembre 1974, n. 657, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 gennaio 1975, n. 5, istitutiva del Ministero per i beni culturali e ambientali, senza tuttavia trarne tutte le dovute e giuste conseguenze e senza rinnovare integralmente ed organicamente, come è necessario, la disciplina in materia.

Dall'enunciata nozione (e dalle sue esaminate accezioni) si tratta ora di dedurre tutte le necessarie conseguenze.

## § 2.

Volendo procedere ad una coerente disciplina giuridica ed economica dei beni culturali sono necessarie talune considerazioni preliminari.

Indubbiamente sussiste, nei beni in questione, un valore intrinseco ed indipendente da ogni valutazione economica nonché dal loro godimento, sia esso turistico, educativo o di ricerca. Di conseguenza, essi vanno comunque prodotti e salvaguardati perchè la loro perdita avrebbe effetti negativi non tanto economici quanto culturali.

Comunque la differenza tra economia e cultura (certamente rilevante) attualmente non è sempre netta, giacchè viviamo in una società in cui la logica del profitto finisce con l'influenzare il valore in sè dei beni culturali ed in cui si giunge ad affermare persino che la stessa differenza sia soltanto artificiale. Comunque appartiene alla coscienza della nostra storia che

il valore del bene culturale non può affatto esaurirsi nella sua fruizione.

Vi è ancora un altro aspetto che va evidenziato. Il bene culturale è costituito dalla cultura e non dalla domanda di fruizione, ma la cultura è un concetto poco precisabile dal punto di vista economico e non si configura come una risorsa facilmente quantificabile.

Poichè essa si sviluppa con l'evolversi della stessa storia, risulta evidente che i beni culturali (essendone diretta manifestazione) non hanno l'irriproducibilità tipica di altri beni. In tal senso essi non sono beni scarsi nè quindi la loro scarsità può costituire in sè la base del loro valore.

Tuttavia proprio per il valore in sè del prodotto culturale - indipendentemente dalla fruizione - sussiste in definitiva una scarsità artificiale di tali beni e quindi una fonte di reddito correlata a tale scarsità (cfr. P. LEON, *Valorizzazione del patrimonio storico-artistico e nuovo modello di sviluppo*, relazione presentata al Convegno *Le mura e gli archi*, Firenze, 6-7 dicembre 1985, pp. 6-7).

Da tali affermazioni risultano evidenti i rischi delle politiche dei beni culturali.

Se le spinte protezionistiche alla separazione fra valore in sè del bene culturale e sua valorizzazione economica si innestano sulle spinte volte a considerare (e a creare artificialmente) scarsi i beni culturali sul mercato, si genera un modello meramente economico: la risorsa scarsa genera utili sul mercato. Ciò porta, inevitabilmente, alla corruzione del sistema, al punto che l'apparato pubblico si pone al servizio della scarsità del bene culturale, generando un mercato che altrimenti non esisterebbe.

Al contrario, tendere ad incrementare soltanto la quantità dei beni culturali implica una mera e pericolosa industrializzazione del processo; così i prezzi-valori dei beni culturali si abbassano, le rendite per unità di prodotto culturale si riducono, ma l'intero processo si rivolge al profitto nonchè alla sostituzione del profitto a rendita. Non v'è dubbio che questo processo genera effetti positivi, ma certamente non esalta l'importanza culturale del bene.

In conclusione, è auspicabile guardare ai beni culturali anche come occasione di sviluppo economico, di occupazione e di reddito, ma tale occasione deve originarsi da una domanda spontanea e non da sue mercificazioni.

In altri termini l'attività culturale va sviluppata per soddisfare un bisogno fondamentale della persona e della società (articolo 8, comma 3, del disegno di legge). In definitiva, quantunque essa produca occupazione, reddito e profitto, questi ultimi vanno ricercati quali auspicabili risultati conseguenti, ma giammai può ridursi la cultura a giustificazione strumentale di utili.

### § 3.

Lo svolgimento delle attività culturali non richiede sempre le stesse modalità di attuazione: in taluni casi, infatti, la loro gestione può essere affidata esclusivamente al settore pubblico o a quello privato o ad entrambi congiuntamente; in altri casi lo svolgimento delle attività può essere lasciato semplicemente al privato, mentre l'intervento pubblico può esplicarsi con sussidi, contributi, agevolazioni.

Alcune delle ragioni alla base dell'intervento pubblico nel settore culturale sono le medesime che giustificano l'intervento in altri settori.

Una di queste è certamente l'insoddisfante funzionamento del mercato, il quale non dà in misura efficiente nè corrispondente all'effettivo desiderio dei consumatori quei beni e servizi che hanno peculiari caratteristiche intrinseche. Da questo fallimento del mercato deriva, quindi, la necessità dell'intervento pubblico, volto a garantire la fornitura di quei beni e servizi in misura adeguata. Inoltre un'altra ragione, posta alla base dell'agire pubblico, risiede nella particolare valutazione che le autorità governative operano su alcuni beni e servizi, ritenendoli meritevoli di tutela.

A giudizio delle autorità, quindi, si tratta di beni che sarebbero consumati in misura insufficiente ove le preferenze individuali

non venissero corrette da una decisione pubblica volta ad estenderne il consumo. La giustificazione risiede, in tal caso, nel contrasto tra le preferenze dei consumatori e quelle della classe dirigente e nella necessità, per il perseguimento di determinati obiettivi pubblici, della sostituzione delle prime con le seconde (cfr. G. CAMPA e B. BISES, *op. cit.*, pp. 7-9).

#### § 4.

Per dimostrare l'insufficienza del mercato nel caso delle attività culturali, possono farsi valere due argomenti di portata molto generale, che sono il rischio e la domanda opzionale. Una terza argomentazione, di portata specifica, è invece da ricercarsi nelle particolari caratteristiche di indivisibilità e di esternalità che tali attività posseggono e che si riallacciano alla teoria dei beni pubblici.

A. - L'argomento del rischio assimila le attività culturali alla categoria più ampia di quelle innovative, caratterizzate, quindi, da un margine di rischio maggiore del normale. Questa particolare caratteristica, amplificata, a volte, anche dalla ristrettezza del mercato, costituirebbe la causa per cui alle attività culturali (soprattutto in riferimento alle manifestazioni artistiche) viene devoluto un volume di risorse inferiore a quello che è giustificato in base al tasso di rendimento atteso.

A queste considerazioni vi è però da obiettare che, mentre storicamente il rischio, che avrebbe dovuto richiedere l'intervento pubblico, è stato assunto dai mecenati privati, esso viene, oggi, nelle moderne società, assunto da istituzioni finanziarie private, aventi specifici compiti di frazionamento dello stesso. L'argomento del rischio non assume, dunque, quella valenza risolutiva nei confronti dell'intervento pubblico, soprattutto nelle forme che tale intervento ha assunto nel settore culturale. Buona parte delle sovvenzioni esistenti viene, infatti, convogliata al finanziamento di enti e

di istituzioni che svolgono attività prive di rischio.

B. - Anche il secondo argomento, quello della domanda opzionale, imputa al sistema di mercato una insufficiente dimensione dell'offerta. Si può certamente immaginare l'esistenza di individui che non esprimono, nei confronti delle arti e della cultura, una domanda effettiva; ma ciò non esclude che essi chiedano che siano comunque assicurate le condizioni che permettano di esprimere una domanda, qualora lo si desidera.

Evidentemente, mentre un sistema di mercato non ha praticamente possibilità di tener conto di questa domanda opzionale, dal momento che esso opera adeguando l'offerta alla domanda effettiva, l'intervento pubblico ha invece la possibilità di assolvere a questa funzione. Anche la plausibilità di questa argomentazione viene, tuttavia, messa in dubbio da alcune considerazioni. Innanzitutto i privati possono esprimere concretamente le proprie preferenze attraverso donazioni dirette. Possono anche richiedere che l'intervento dello Stato predisponga gli strumenti attraverso i quali realizzare le donazioni, senza che sia necessario che esso intervenga direttamente con stanziamenti. Non bisogna, poi, dimenticare una considerazione di dubbio circa la consistenza di questa domanda e la conseguente possibilità di accettarla: è difficile affermare che per le arti e non per altre attività esiste una domanda opzionale che non si esprime (cfr. G. BROSI, *La spesa per l'arte e la cultura*, in *Trattato di economia pubblica*, collana diretta da F. FORTE, capitolo IV, Giuffrè, Milano, 1987, pp. 156-158).

C. - La terza giustificazione dell'intervento in oggetto risiede nelle caratteristiche dei beni e servizi culturali, che fanno sì che essi non possano essere forniti in misura efficiente, attraverso il normale funzionamento di mercato; a causa del loro elevato grado di indivisibilità (che implica un consumo eguale da parte di tutti gli individui) e/o del loro forte contenuto di esternalità di consumo (che determina l'impossibilità di

escludere qualcuno da una parte più o meno ampia di beneficio da essi generato), tali beni non vengono affatto offerti sul mercato dagli operatori privati o vengono da essi offerti in quantità inferiore a quella desiderata dai consumatori.

Per rimediare a tali inefficienze è necessario l'intervento dello Stato, il quale, attraverso una oculata politica economica, deve assicurare la fornitura di tali beni, denominati perciò pubblici. Tale intervento ha, inoltre, l'obiettivo di garantire l'equilibrata allocazione delle risorse. Qualche cenno su tali caratteristiche può essere opportuno, al fine sia di chiarire le effettive ragioni della necessità dell'intervento pubblico che di porre le basi per poter individuare quali attività culturali rientrano nella categoria e quali debbono essere le auspicabili forme e le modalità dell'intervento pubblico.

*Indivisibilità.* - Vi sono alcuni beni che, diversamente da quanto avviene nell'ambito dell'economia di mercato, non possono essere consumati che collettivamente. Per tale ragione il bene o servizio viene offerto indistintamente ad uno o più individui senza l'aggravio di costi supplementari. In questa ottica il costo di produzione non viene quindi influenzato dal numero dei consumatori.

Il grado di indivisibilità dipende dalla dimensione minima del prodotto. Entro i limiti di questa dimensione minima il costo marginale per la fornitura del prodotto ad un ulteriore consumatore è approssimativamente uguale a zero, il costo medio decresce, l'offerta diventa infinitamente elastica.

Ora, in un sistema equilibrato, basato sull'efficiente allocazione delle risorse, sarebbe logico, da un lato, che il consumatore marginale paghi un prezzo pari al costo marginale e, dall'altro, che ogni consumatore paghi il costo effettivo del bene, in relazione alla funzione di utilità. Ma, in presenza di costi marginali uguali a zero e, conseguentemente, di prezzi uguali a zero, si ha che il prodotto viene ad essere fornito gratuitamente ai consumatori marginali. Inoltre, i consumatori intramarginali si trovano a dover corrispondere un prezzo supe-

riore al costo marginale. Un sistema dei prezzi così congegnato (prezzi multipli) assicurerebbe la copertura del costo di produzione del bene o servizio, ma risulterebbe di impossibile realizzazione nell'ambito di un'economia di mercato, in presenza di produttori privati operanti sia in un regime di concorrenza perfetta, sia in un regime di monopolio.

Infatti, mentre in un regime di concorrenza perfetta esiste un unico prezzo uguale al costo medio, che comporta un sottodimensionamento dell'offerta rispetto al livello ottimale (cfr. G. CAMPA e B. BISES, *op. cit.*, pp. 10-13), in un regime di monopolio, invece, si potrebbe attuare una politica discriminatoria del prezzo, conoscendo *a priori* le vere preferenze dei consumatori, e raggiungere così un livello efficiente di offerta. Ma, proprio a causa della caratteristica della indivisibilità e, quindi, in presenza di un uguale consumo di tali beni, è impossibile rilevare con esattezza le preferenze dei consumatori, come avviene invece sul mercato attraverso il principio della esclusione. Perciò, anche per il privato monopolista, risulta impossibile applicare prezzi multipli.

*Esternalità.* - Un bene è produttore di esternalità di consumo quando il consumatore non è in grado di appropriarsi per intero dei benefici generati da quel bene: non è, cioè, possibile escludere qualcuno da almeno una parte di quei benefici, indipendentemente dal fatto che abbia o meno contribuito alla copertura del loro costo. Sono detti interni i benefici per i quali viene corrisposto un prezzo da parte del beneficiario. Sono, invece, benefici esterni quelli per i quali non viene corrisposto un prezzo da parte del beneficiario indiretto, in quanto esso gode, appunto, del semplice fatto dell'offerta del bene o del suo consumo da parte di coloro che lo acquistano. In tal modo il beneficio sociale supera il costo della produzione.

Quando esiste una sufficiente divergenza tra costi e ricavi sociali, da un lato, e costi e vantaggi privati, dall'altro, e il produttore non è in grado di appropriarsi dei vantaggi

procurati ai terzi con il suo operato, allora è indotto a ridurre la produzione al di sotto del livello ottimale (cfr. C. COSCIANI, *Scienza delle finanze*, UTET, Torino, 1985, pp. 54-58). Quando questi effetti esterni sono molto diffusi, ecco allora che è necessario l'intervento dello Stato con il suo bilancio al fine di far coincidere questi costi e benefici sociali con quelli individuali. Questo intervento, però, si verifica solo nei limiti in cui almeno una parte dei benefici è escludibile e quando la domanda di mercato, corrispondente al valore dei soli benefici interni, è in grado di esprimere, per un certo livello di produzione, un prezzo tale da coprire il costo medio. Quando, invece, l'esclusione è tecnicamente irrealizzabile o, se realizzabile, eccessivamente costosa, o, infine, quando è solo parzialmente applicabile e l'entità degli effetti esterni è tale che il prezzo di vendita che potrebbe essere applicato (corrispondente al valore dei soli effetti interni) è insufficiente a coprire l'intero costo di produzione del bene, allora sarà esclusa la produzione privata.

Le due indicate caratteristiche (indivisibilità ed esternalità) permettono di far capire il motivo per cui alcuni beni o servizi non possono essere offerti dagli operatori privati, ovvero sono offerti in maniera sottodimensionata rispetto al livello ottimale, giustificando così l'intervento dello Stato al fine di ovviare al fallimento del mercato.

I beni che presentano entrambe le caratteristiche si qualificano in termini economici beni pubblici puri e quelli che evidenziano l'una o l'altra si qualificano beni pubblici intermedi.

Sono detti, in termini economici, beni privati quelli che non presentano nessuna delle due citate caratteristiche.

#### § 5.

L'esame effettuato dei concetti di indivisibilità e di esternalità nell'ambito della relazione ad un disegno di legge non è un capriccio. Infatti da tale esame si deduce che la cultura, considerata quale complesso di

valore e conoscenza, è, in termini economici, bene pubblico puro.

Ed è quindi richiesto l'intervento dell'operatore pubblico, respingendo suggestive ma false teorie, che, dinanzi alle disfunzioni dell'apparato pubblico, vorrebbero delegare tutto ai privati. Si tratta invece di comprendere quali debbano essere le ottimali forme, modalità e limitazioni dell'azione pubblica.

A tal fine è ancora utile l'analisi economica.

La caratteristica dell'indivisibilità è presente in quanto la cultura è offerta a tutti gli individui nella medesima misura e di conseguenza anche il consumo è potenzialmente ripartito in egual modo. D'altro canto, la cultura è un bene con un contenuto di esternalità massimo, dato che, a priori, nessuno può essere escluso dal suo godimento. Per misurare il grado di indivisibilità e il contenuto di esternalità di consumo dei beni culturali è necessario individuare il prodotto.

Per un primo gruppo di attività culturali il prodotto è costituito da beni non materiali e non appropriabili o servizi, sotto forma di rappresentazioni (teatrali, musicali), di esibizioni, di messa a disposizione (musei, gallerie, archivi). Essi hanno un grado di indivisibilità relativamente elevato e, anche se spesso sono tecnicamente escludibili, tale esclusione non è sempre applicata. Di conseguenza, la indivisibilità del prodotto fa sì che il consumo sia potenzialmente uguale per tutti. Comunque, la pratica realizzabilità di questa uguaglianza di consumo dipende dal grado di indivisibilità del prodotto; essa è assoluta, in pratica, solo nel caso di alcune attività concernenti beni immobili (monumenti, centri storici). Per tutte quelle attività, invece, che per il loro svolgimento richiedono strutture definite e attrezzature adeguate (teatri, sale di concerto, biblioteche) o che si svolgono in spazi con capienza determinata, la indivisibilità si verifica solo entro i limiti di piena utilizzazione della struttura.

Per un secondo gruppo di attività culturali il prodotto è costituito da beni passibili di appropriazione, ad esempio libri, dischi, eccetera. Essi sono tipicamente beni privati

e, data la loro divisibilità, viene applicato il principio di esclusione. Nel contempo, risultano anche privi di esternalità di consumo, tale da renderli non commerciabili.

Inoltre, tutti i prodotti delle attività culturali producono benefici diretti e benefici indiretti. Il beneficio diretto è costituito dal rendimento psicologico procurato all'utente dal godimento immediato del bene culturale, godimento che si manifesta non solo nell'istante stesso, ma ha ripercussioni anche per il futuro, rivelandosi, in definitiva, strumento idoneo al raggiungimento di un più elevato livello di benessere (cfr. J.G. HEAD, *Public Goods and Public Policy*, in *Public Finance*, n. 3, 1962, in *Teorie della finanza pubblica*, a cura di F. VOLPI, Angeli, Milano, 1975, pp. 221-222). Il beneficio diretto è interno quando il consumatore paga un prezzo per l'acquisizione di tali beni e servizi culturali (divisibili o indivisibili), nei confronti dei quali può essere applicato il principio di esclusione; è totalmente esterno quando i beni, date le loro caratteristiche di indivisibilità e di esternalità, vengono offerti gratuitamente; è, ancora, parzialmente esterno quando il servizio viene offerto da operatori pubblici a prezzo politico. In tal caso i consumatori possono essere esclusi dal godere di tali prodotti solo se non pagano quel minimo prezzo. In questi ultimi due casi siamo in presenza di una dimensione di prodotto talmente ampia rispetto alla domanda dei consumatori che l'esclusione non è sufficiente.

Ma il beneficio diretto rappresenta solo una piccola parte del fenomeno; infatti, la maggior parte dei consumi di arte e di cultura producono benefici indiretti o economie esterne che avvantaggiano la collettività nel suo complesso. Tali benefici sono molteplici e di vario tipo; il primo di essi è certamente costituito dalla conservazione, salvaguardia e trasmissione del patrimonio artistico-culturale alle generazioni future. Al riguardo, possiamo enucleare due argomentazioni da una diversa angolazione. La prima, naturalmente richiamata in letteratura, è quella che si sviluppa nell'ambito del filone della teoria dei beni pubblici. È ragionevole pensare che la generazione pre-

sente intenda lasciare a quelle che la seguiranno il patrimonio artistico-culturale ereditato dalle precedenti, comprese le aggiunte e i miglioramenti effettuati dai suoi membri; ora, poichè è evidente in questo caso il fallimento del mercato, risultando impossibile far pagare un prezzo ai futuri beneficiari di tali attività, esisterebbe una richiesta generalizzata per un intervento in tal senso.

Per altri (ad esempio ACKERMAN, citato da G. BROSTO, *op. cit.*, p. 162) la trasmissione del patrimonio artistico risponde ad una esigenza di equità intergenerazionale, nel senso che una società deve assicurare non solo ai membri attuali ma anche a quelli futuri la possibilità di realizzare una propria concezione del bene; non sarebbe, dunque, giusto privare le generazioni future del patrimonio presente, che, perciò, deve essere mantenuto e sviluppato.

Si afferma, ancora, che le arti contribuiscono a definire l'identità di una nazione, aumentano il prestigio di un Paese, ampliano lo sviluppo di capacità professionali, alimentano un maggiore scambio di idee, beneficiano, in una parola sola, l'insieme degli individui.

Infine, non bisogna dimenticare che le attività culturali favoriscono la promozione turistica e localizzativa di singole città e regioni. È questo un aspetto che andrebbe sicuramente approfondito; basti dire, in questa sede, che le attività culturali non solo costituiscono un forte richiamo nei confronti dei visitatori, ma producono anche un forte incremento delle attività commerciali, esterne al settore (strutture alberghiere, pubblici esercizi, eccetera). Comunque, c'è da osservare che questi effetti esterni possono anche essere non reali, quando l'aumento della domanda, nel luogo in cui si svolgono queste attività culturali, implica una corrispondente riduzione in altri luoghi. In definitiva, il più delle volte, l'effetto esterno è meramente redistributivo. Ma tale osservazione non è assoluta; infatti, se la creazione, legata alle attività culturali, di tutta una serie di sovrastrutture, altrimenti inesistenti, genera nuove ed effettive possibilità di consumo, nello stesso luogo o

altrove, l'aumento delle attività commerciali origina anche benefici di carattere reale.

In conclusione, in base all'analisi svolta si può affermare, quindi, che le attività culturali producono beni pubblici puri e intermedi e beni privati. Nei primi due casi l'intervento pubblico è indispensabile e deve avere accentuate caratteristiche, date le caratteristiche di indivisibilità e/o esternalità del prodotto. Anche nel terzo caso, quando le caratteristiche del bene culturale permettono al consumatore di beneficiarne direttamente, mediante il principio della esclusione, un intervento ausiliario da parte dello Stato si giustifica in virtù degli effetti esterni generati da tali beni, sicuramente positivi per la collettività.

È opportuno quindi che sia perfettamente calibrata la normativa in materia, tenendo ben presenti le specificità dei beni culturali, quantunque nel quadro di un'unitaria e programmata azione di tutela e valorizzazione.

#### § 6.

Per giustificare l'intervento pubblico nel settore artistico-culturale, vi è un'altra argomentazione, in base alla quale i beni culturali vengono considerati, appunto, meritevoli di tutela.

Sostanzialmente, l'argomento dei beni meritori è di carattere valutativo. Sulla base di una decisione della preposta autorità, i beni culturali assolvono in sé una funzione positiva; il loro consumo va perciò incrementato indipendentemente dal giudizio della maggioranza dei consumatori.

La regola generale della sovranità del consumatore va derogata in particolari fattispecie nelle quali chi è più informato è giustificato ad imporre le proprie decisioni a chi non lo è (ad esempio, il gioiamento recato dall'istruzione è molto più chiaro a chi è già istruito che non a chi non lo è; ciò giustifica, quindi, una certa coercizione dall'alto nell'allocatione delle risorse a favore dell'istruzione nonchè un'intromissione da parte delle famiglie nella scelta al fine di proteggere gli interessi dei minori).

Vi sono cioè situazioni in cui l'esercizio della propria maggiore conoscenza e della *leadership* costituisce un ingrediente essenziale per il miglior funzionamento di un sistema democratico e che giustificano il soddisfacimento di alcuni bisogni meritevoli all'interno di un modello normativo (G. BROGIO, *op. cit.*, pp. 162-163).

In particolare, «le opere d'arte sono fonti durevoli di stimolo al loro godimento, che possono durare per anni ed anche secoli e, poichè si ritiene che la valutazione dello specialista circa quello che sarà il giudizio della posterità sia migliore di quella effettuata dal pubblico, carichiamo sul giudizio dello specialista il peso delle generazioni future, che ovviamente sopravanza quello della generazione presente» (SCITOVSKY citato da G. BROGIO, *op. cit.*, p. 163).

Diversi possono, comunque, essere i motivi della attribuzione ad alcuni beni culturali della qualità di beni meritevoli di tutela.

Uno di questi può rispondere a un obiettivo egualitario. In sostanza, tali beni hanno una domanda troppo bassa e concentrata in determinate classi sociali, economicamente più abbienti, restando fuori dalla portata delle tasche dei più poveri. Per questo motivo è necessario che lo Stato intervenga con sovvenzioni atte a far avvicinare tali categorie alla cultura per un'equa distribuzione del loro consumo ed in maniera da sconfiggere il più possibile l'ignoranza.

Poichè è proprio degli economisti affermare che l'espressione dei giudizi di valore non fa parte del ragionamento scientifico, alcuni di essi hanno cercato di immettere nelle loro giustificazioni elementi non arbitrari a tale argomentazione.

Per Head il compito del politico nell'imporre le sue scelte non è tanto quello di sostituire le sue preferenze con quelle della maggioranza della popolazione, quanto quello di far emergere le vere ed effettive preferenze rispetto a quelle rivelate. Secondo Head due situazioni giustificano questo processo. La prima è costituita dall'ignoranza. La partecipazione alle attività culturali deve essere, infatti, sviluppata negli individui finchè giovani e nei limiti di

un consumo minimo a partire dal quale inizia un processo di apprezzamento. È dunque necessario un intervento pubblico che imponga o faciliti il consumo di tali beni, senza il quale si ricadrebbe in una sorta di circolo vizioso in cui le preferenze effettive sarebbero diverse da quelle rivelate spontaneamente.

La seconda argomentazione a favore di questa interpretazione-sostituzione è data dall'irrazionalità del pubblico, il quale, pur disponendo di informazione, la userebbe in maniera sbagliata, scontando in misura inadeguata i benefici, che ritrarrà in futuro, di cultura. Nuovamente l'autorità preposta si sostituisce facendo valere le preferenze effettive, non viziate dalla insufficiente capacità del pubblico (cfr. J.G. HEAD, *On merit goods*, in *Finanzarchiv*, marzo 1966, pp. 1-29). Un tentativo di diminuire la componente di paternalismo, indubbiamente presente nelle argomentazioni proposte, è stato effettuato da Throsby e Withers. Tali autori hanno spiegato l'intervento pubblico in termini quasi paretiani, facendo ricorso al processo decisionale nella situazione originaria descritta da Rawls (così in G. BROSI, *op. cit.*, p. 164). Partendo da una situazione in cui tutti gli individui sono razionali (e quindi in grado di prendere decisioni orientate al loro massimo benessere futuro), il processo decisionale avviene, però, sotto un velo di ignoranza; gli individui, cioè, non sanno quale sarà il loro atteggiamento nei confronti della fornitura da parte della società di alcuni beni cosiddetti primari, definiti da Rawls cose che «si ritiene voglia ogni persona razionale».

Al fine di giustificare l'intervento pubblico nel settore culturale, occorre includere dette attività nella categoria dei beni primari e supporre che gli individui, consapevoli della loro insufficiente capacità futura di volere e di apprezzare arte e cultura, vogliono tutelarsi contro tale eventualità, acconsentendo all'introduzione di un sistema di penalità. Tale sistema assegnerebbe agli individui sufficienti motivazioni atte ad evitare comportamenti irrazionali e ad accettare alcune imposizioni tese, appunto, ad

attenuare le negative conseguenze di un comportamento imprudente.

Da queste considerazioni emerge, però, la difficoltà di estendere tali giustificazioni ai beni culturali e non ad ogni altro bene e di stabilire criteri per classificare tali beni fra quelli primari. In definitiva, non vi è che da affermare che questi beni valgono per se stessi, imponendo, ancora una volta, le preferenze di chi effettua l'affermazione.

Non v'è chi non veda la pericolosità di tali considerazioni allorché chi effettua le affermazioni sia un organo sì pubblico, però soggetto ad essere influenzato da considerazioni di parte.

Ecco perchè nel presente disegno di legge non solo si intende trasferire le competenze dell'apposito Ministero ad un ente autonomo (articolo 3), ma si intende sottoporre tale ente ad incisivo controllo parlamentare (articolo 10).

#### § 7.

In definitiva l'intervento pubblico nel settore culturale si giustifica sia sul piano dell'efficienza economica (beni pubblici che, senza quell'intervento, sarebbero stati offerti in misura inferiore a quanto effettivamente desiderato dalla collettività, dati i costi di produzione ed i benefici interni ed esterni, o non sarebbero stati affatto prodotti) che sul piano della necessità di sostituire le preferenze della collettività con quelle della classe dirigente. I beni meritevoli di tutela non pongono particolari problemi, dato che l'intervento dello Stato non è richiesto in base alle loro caratteristiche intrinseche. La superiorità del consumo è un dato positivo derivante dalle valutazioni e dagli obiettivi della classe dirigente in un determinato Paese e momento storico (qualunque bene - sia pubblico che privato - può essere qualificato come tale). Diversamente, nel caso dei beni pubblici, l'intervento dello Stato è necessario perchè i beni siano offerti ai consumatori, e nella misura efficiente, a causa delle caratteristiche proprie di essi.

In conclusione, la tesi delle insufficienze di mercato, così come quella dei beni meritori, appartengono entrambe alla teoria normativa, la quale, a differenza di quella positiva, il cui compito è unicamente quello di fornire spiegazioni, mira a giustificare razionalmente l'intervento in oggetto, soprattutto sotto il profilo della fondatezza economica. Ora è doveroso rilevare come nessuna di queste argomentazioni abbia pienamente superato il vaglio, risultando incontrovertibile. Tuttavia in base ad esse, il sostegno pubblico alla cultura è demandato a fondati giudizi di valore tra l'altro corredati da solidi argomenti di opportunità politica ed economico-sociale.

Inoltre assume per il legislatore massima rilevanza che la nostra Costituzione postuli la promozione pubblica della cultura (articolo 9) affidandone la gestione ai poteri pubblici. Da tale dato positivo non si può prescindere ed esso non può restare inattuato, quantunque occorra precisare la natura giuridica del soggetto pubblico preposto.

In definitiva, l'analisi suggerita dalla teoria normativa resta, comunque, molto utile, in quanto rivolta in direzione della costituzione di una giustificazione al riguardo ed anche perchè ci aiuta ad analizzare e a valutare quali possano e debbano essere le più efficienti ed efficaci forme e modalità di intervento pubblico.

In particolare, non potendo essere asserita la cultura al potere governativo, il soggetto pubblico preposto non può essere il Ministero.

#### § 8.

È compito quindi della mano pubblica formulare strumenti operativi rigorosi, in un periodo in cui aumentano gli interventi pubblici nel settore culturale, ma ancora sono caratterizzati da assenza di chiari criteri per la loro valutazione, restando ancorati esclusivamente agli stimoli dinamici di attivazione originati dalla domanda turistica, come se questo fosse l'unico aspetto della fruizione di tali beni (cfr. G. PENNISI,

*Valutazione economica dei beni culturali ed ambientali*, in *Rivista di politica economica*, aprile 1986, pp. 547-563).

In un teorico sistema di perfetta concorrenzialità potrebbe sostenersi che il mercato alloca razionalmente ed efficientemente le risorse e quindi indica quale uso fare del territorio, non occorrendo alcun intervento statale. Non tenendosi assolutamente conto della valenza sociale dei beni in questione, basterebbero semplici calcoli di opportunità economica a decidere il restauro e la conservazione o, invece, la demolizione e, quindi, la sostituzione, utilizzando, così, le risorse disponibili per usi nuovi. In realtà, tale prospettiva, anche nell'ipotesi teorica di perfetta concorrenzialità, non riesce a risolvere le importanti tematiche connesse all'analisi economica dei beni culturali ed ambientali, stante l'ipotesi restrittiva che ne è alla base (ossia il trattare il bene culturale alla stregua di qualsiasi altro bene). Un miglior contributo può invece essere offerto dal «teorema di Coase», nel quale si ipotizza che la distribuzione del reddito rifletta le preferenze della società in ordine alla conservazione o sostituzione di tali beni; di conseguenza basterà agire su tale distribuzione per far sì che una società s'indirizzi al restauro e non alla sostituzione dei beni culturali, aumentando il reddito di coloro che ne favoriscono la conservazione. In tal modo, quindi, non si interferisce con il mercato, ma, data un'appropriatezza distribuzione del reddito, il valore di un bene culturale ed ambientale è rappresentato dal prezzo che chi è interessato al suo restauro e alla sua conservazione è disposto a pagare per evitarne il degrado o la distruzione. Se esso risulterà inferiore al valore della struttura una volta distrutta, allora non sarà conveniente restaurare e conservare.

Partendo, poi, da questo teorema, che inizialmente fu elaborato per problemi relativi all'assetto del territorio, prima ancora che per quelli culturali ed ambientali, un approccio interessante si riscontra nella letteratura, che vede anche l'ambiente migliorato come una risorsa la cui utilità muta al mutare delle relazioni e dei gusti della so-

cietà, in quanto, a loro volta, domanda ed offerta mutano al mutare della società.

L'approccio, elaborato in relazione ai beni naturali in senso stretto, è stato poi alla base di recenti studi di analisi economica dei beni ambientali fatti dall'uomo, come i centri storici, rimanendo, implicitamente, alla base di recenti studi teorici italiani, in materia di analisi economica dei beni culturali. Tale prospettiva si collega così con scuole di pensiero basate su ipotesi più realiste di mercati imperfetti, elaborando metodi e strumenti, senza dubbio, maggiormente appropriati per questo tipo di analisi economica, in cui l'intervento dell'operatore pubblico è considerato non solo desiderabile, ma necessario.

Si possono quindi fare le più comuni argomentazioni interventiste. In definitiva, riepilogando brevemente il tormentato dibattito circa le imperfezioni che impediscono al mercato di allocare le risorse efficientemente, possiamo fare due considerazioni.

In primo luogo l'analisi sistemica insegna che il tutto è maggiore della somma delle parti. Con questa affermazione l'intervento pubblico viene giustificato dall'esistenza di un valore intrinseco a questi beni, che deve essere tutelato. Sussiste tuttavia una notevole difficoltà nella quantificazione di questo valore (sia dell'esistente che del nuovo) dal momento che esso dipende da gusti e preferenze personali che solo raramente si traducono in scelte societarie suscettibili di quantificazione con metodi rigorosi ed oggettivi. Inoltre, quantunque si riuscisse a risolvere questo problema, resterebbe sempre difficile prevedere l'effetto reale provocato dal mutamento.

In secondo luogo va rilevato che, ogni volta che si operano un riassetto urbanistico o un intervento in difesa dell'ambiente o restauri di contenitori culturali o miglioramenti di musei e gallerie, tutti coloro che ottengono dei benefici, senza partecipare al costo, sono dei *free rider*. Grazie agli investimenti altrui, il valore delle loro proprietà aumenta; si facilita il loro accesso ai beni culturali; godono di una rendita di posizione. Ora l'esistenza di *free rider* può avere

come conseguenza che nessuno sia disposto ad intraprendere interventi in materia di beni culturali ed ambientali nella consapevolezza di operare per soddisfare l'utilità altrui, invece che la propria, dal momento che, solitamente, i benefici privati eccedono quelli sociali e i costi privati risultano, invece, inferiori a quelli sociali. In una tale situazione, l'intervento pubblico, tanto sotto forma di investimento quanto dal punto di vista normativo, trova, quindi, una base razionale da cui devono discendere coerenti tecniche operative. Inoltre la mancanza di informazioni si ripercuote negativamente producendo inconvenienti e richiedendo l'intervento pubblico. È quindi necessario superare queste imperfezioni, dando le massime informazioni al minimo costo a tutti gli operatori economici nel campo culturale (articolo 2, comma 2, lettera c).

#### § 9.

Lo Stato, tramite il competente soggetto pubblico preposto, ha varie modalità di intervento (articolo 2, comma 2, lettera d) che possono così classificarsi:

- a) trasferimenti;
- b) agevolazioni fiscali;
- c) interventi diretti;
- d) sostegni tramite l'istruzione.

a) - Tra queste principali modalità d'intervento, senza dubbio i trasferimenti (che consistono nell'erogazione diretta di risorse monetarie) sono la specie di sostegno maggiormente utilizzata. Essa assume diverse configurazioni.

In primo luogo vi sono i trasferimenti a favore delle imprese (che sono di facile applicazione e permettono all'ente concedente di controllare il comportamento del beneficiario). Indubbiamente, questa forma d'intervento non è scevra da critiche, da ricercarsi non solo nella possibilità che l'ente concedente non si faccia guidare da valori autenticamente culturali, ma anche nelle pressioni che così esercita nei confronti di contenuti artistici o culturali. Un ente concedente di natura partitica facilmente pro-

cederebbe a lottizzazioni soffocanti ogni libera cultura.

Tali trasferimenti possono distinguersi in sottocategorie. Abbiamo i trasferimenti di capitale, di norma utilizzati per la copertura dei costi di realizzazione di progetti, come musei, teatri, eccetera. È una forma d'intervento classica, che stimola la concorrenzialità favorendo la nascita di operatori privati spronati ad un maggiore dinamismo e ad una sempre maggiore professionalità. Ovviamente, anche qui esistono degli svantaggi, da ricercarsi nel limitato numero di progetti d'investimento, che è conveniente realizzare, e nei costi correnti, il più delle volte tanto esorbitanti da vanificare quelli reali, rendendo così il sostegno assolutamente insufficiente.

I trasferimenti in conto corrente, invece, sono certamente i più diffusi ed assumono spesso la tipologia della commisurazione del trasferimento, che è in somma fissa, al disavanzo preventivo o consuntivo dell'ente beneficiario; anche in tal caso, l'erogazione può essere vincolata allo svolgimento di attività di maggiore importanza. Altre tipologie, scarsamente applicate per la loro complessità, si ottengono dimensionando il trasferimento ad ogni unità di produzione effettuata. A parte la complessità amministrativa, il limite di questa forma di finanziamento si riscontra nel forte incentivo ad espandere la produzione senza che vi siano da parte dei beneficiari un controllo e una delimitazione ai disavanzi.

La commisurazione del trasferimento ai ricavi viene maggiormente utilizzata in Germania, per sovvenzionare le attività dello spettacolo; e non solo. Questa tipologia, in definitiva, configura un trasferimento-finanziamento che, nella terminologia anglosassone della finanza locale, si definisce *matching grant* e che viene commisurato non in base alla spesa dell'ente, bensì in base a quanto l'ente è stato in grado di ottenere dal pubblico. Questa modalità di erogazione risulta essere abbastanza efficiente dal punto di vista distributivo, ove si pensi alle caratteristiche socio-economiche del pubblico, che, essendo medio-alte, permet-

tono di elevare la quota a carico del pubblico stesso.

La configurazione del trasferimento, come garanzia contro le perdite, assume le caratteristiche di un vero e proprio mutuo garantito; gli eventuali profitti vengono devoluti al rimborso del prestito, le perdite vengono, invece, coperte dall'ente erogatore. Nella pratica, questo tipo di trasferimento, sebbene valido, viene poco applicato, ricorrendosi solo nei casi di finanziamenti di imprese d'avanguardia o sperimentali e caratterizzate da forti elementi di rischio. Si tratta della specie di interventi che dovrebbe prevalere se, effettivamente, le attività artistico-culturali fossero caratterizzate da un forte rischio e se quest'ultimo fosse il loro problema principale.

In secondo luogo vi sono i trasferimenti agli individui. Questi possono distinguersi soggettivamente in quelli a favore di produttori individuali e quelli a favore di consumatori. I primi si evidenziano sotto forma di borse di ricerca o contributi a fondo perduto. Anche se dovrebbero rappresentare lo strumento principale per rinnovare il patrimonio culturale ed artistico, assumono, nella realtà, un ruolo molto ridotto, in quanto spiazzati sul mercato politico da concorrenti più potenti, come taluni enti clientelarmemente protetti, il cui finanziamento assume, oggi, nella nostra Italia in cui anche la cultura è nelle fauci dei partiti, dimensioni che non hanno alcun rapporto tra spesa pubblica per il loro mantenimento e creazione artistica ad essa ascrivibile.

I trasferimenti ai consumatori si risolvono, in definitiva, in sussidi personali che sono giustamente al centro dell'attenzione degli studiosi, in quanto, almeno in teoria, mirano ad accoppiare esigenze di efficienza a quelle di equità. L'esigenza dell'equità è promossa dalla distribuzione a categorie mirate di popolazione di buoni (*voucher*) per l'acquisto di una vasta gamma di beni culturali ed artistici, rendendo, così, possibile l'avvicinamento all'arte anche ad un pubblico meno abbiente, mediante l'applicazione di prezzi di accesso più vicini ai costi. L'efficienza viene, invece, promossa dal fatto che il pubblico può dirigersi verso i

produttori che preferisce, nel rispetto della logica di mercato. Sussistono tuttavia molteplici ragioni che ostano all'applicazione di tali trasferimenti. Esistono, innanzitutto, difficoltà di natura amministrativa per la individuazione delle categorie dei beneficiari; si può tentare di adoperare, come criterio individuatore, il reddito dichiarato da ogni cittadino, quantunque in un Paese come il nostro, che vanta uno dei più alti indici di evasione fiscale, ciò rischierebbe di peggiorare gli aspetti di equità di questo tipo di provvedimento. Ma, anche con l'utilizzazione di criteri più generali, distribuendo, ad esempio, buoni a determinate categorie, come i giovani o gli anziani, si ottiene un risultato di avvicinamento e di educazione al consumo di certe categorie, ma sovente si centra un obiettivo diverso dalle intenzioni perseguite in teoria. Infine non è affatto da escludere che tali buoni possano essere commerciati, stante le difficoltà di mettere in moto idonei meccanismi di controllo.

È opportuno, a questo punto, menzionare i trasferimenti a favore di attività che svolgono una funzione di servizio, rispetto a quelle artistico-culturali. Tali trasferimenti costituiscono comunque (anche se meno efficacemente rispetto al finanziamento diretto) un incentivo alla produzione di beni culturali in quanto tali imprese sono in grado di applicare prezzi di vendita ridotti o di acquisto più elevati al soggetto produttore di beni culturali.

b) - Nell'ambito delle possibili modalità d'intervento pubblico, nel settore dei beni culturali, potrebbe sembrare, a prima vista, fuori luogo trattare delle agevolazioni fiscali in un'analisi della spesa. In realtà, ogni agevolazione volta a ridurre l'onere del contribuente può essere considerata come origine di una spesa, d'importo pari al mancato gettito, cioè come una spesa mediante l'imposta (*tax expenditure*). Le agevolazioni possono essere concesse sia ad imprese ed enti del settore, sia a singoli privati per favorire le donazioni. Mentre per le prime l'esenzione ha un'importanza relativa, dal momento che la redditività di questa attività è

molto bassa e, raramente, si risolve in guadagno, per i privati risulta certamente produttiva di effetti, anche se solleva problemi di ordine teorico e politico. Infatti, se da un lato l'agevolazione fiscale stimola l'intervento privato affiancandosi a quello pubblico ed ottenendo un risultato comunque positivo per le finanze statali, dall'altro solleva numerose critiche imperniate su diverse motivazioni. La prima muove dal fatto che tali agevolazioni, una volta concesse, difficilmente vengono eliminate, anche quando la finalità pubblica dell'agevolazione è esaurita. Vi è poi da considerare la possibilità, da parte del potere pubblico, di perdere il controllo su attività altrimenti secondarie e che mai finanzierebbe direttamente. Tali agevolazioni, in ultima analisi, andrebbero ad avvantaggiare i contribuenti più ricchi, con l'introduzione delle moderne imposte progressive (quantunque vi siano tuttavia metodi tecnici di concessione dell'agevolazione che permettono di evitare questo problema, anche se vincolano la decisione del donatore). Ancora un'altra critica concerne l'incertezza che le donazioni possono inserire nell'attività dei beneficiari. Le donazioni private hanno certamente un carattere più fluttuante delle erogazioni pubbliche, comportando, con la loro diminuzione, dovuta a fattori esterni, uno stato di squilibrio difficilmente sanabile. A tale evenienza esistono, però, dei rimedi da ricercarsi nell'incoraggiamento di tali donazioni a favore degli investimenti e non delle attività correnti (ad esempio, costruire teatri, restaurare palazzi, eccetera; articolo 9, lettera c). Esiste anche la possibilità di stimolare donazioni a fondazioni o associazioni (articolo 9, lettera d), con il cui reddito finanziare attività correnti dell'arte e della cultura, essendo esse in grado, se ben gestite, di attenuare le fluttuazioni di reddito.

In definitiva, le agevolazioni fiscali effettivamente riescono a diminuire la necessità di intervento pubblico, creando una spesa privata che altrimenti non vi sarebbe e che sostituisce in parte la spesa pubblica. Certo, potrebbe sussistere un elemento di arbitrarietà, risiedente nel fatto che, comunque,

l'operatore pubblico deve indicare le attività nei cui confronti concedere lo sgravio fiscale per le donazioni a favore. Ecco perchè l'operatore pubblico deve essere protagonista di scelte automaticamente culturali e non di parte e per ciò deve essere autonomo e libero dai giochi partitici, garantendo con un'altissima professionalità la giustezza delle sue decisioni.

In ogni caso lo Stato non può privarsi anche del qualificato apporto di privati tramite le agevolazioni fiscali perchè così riesce a perseguire, effettuando oculate scelte, le sue finalità con un minimo impegno per le finanze pubbliche rispetto alla spesa diretta.

c) - In Italia gli interventi diretti pubblici nel settore dei beni culturali si sono rivolti negli anni remoti soprattutto alla cura e alla tutela del patrimonio artistico e storico, nonchè alla gestione dei musei e delle biblioteche. Tale intervento era preferito ad altri in quanto si riteneva che esso soltanto potesse garantire pienamente la conservazione del patrimonio artistico anche quando la sensibilità verso di esso era espressa da una frazione ristretta della popolazione. Attualmente la pubblica mano non si applica più direttamente soltanto al patrimonio artistico, ma a tutti i settori della cultura, sconfinando anche nel campo dell'industria culturale, settore tradizionalmente lasciato ai privati e alle imprese. Questo mutamento di tendenze si è verificato a causa della diversa configurazione di tale intervento, non più visto come controllo, ma volto ad aiutare settori in crisi, che hanno subito o stanno subendo una forte perdita di redditività.

L'intervento pubblico è comunque necessario, anche in via esclusiva, qualora sussista effettivamente un rischio reale che la partecipazione dei privati all'attività possa condurre alla riduzione e allo smembramento del patrimonio artistico-culturale. In tale caso l'attività dei privati (ad esempio nell'ipotesi di effettuazione di scavi archeologici) deve essere ammessa solo in via eccezionale e sottoposta a minuziosi controlli (articolo 2, comma 2, lettera c).

d) - Non può non sottolinearsi l'importanza della scuola e poi dell'università nell'educazione e nella formazione delle nuove generazioni. È difficile, infatti, che esistano forme di intervento più appropriate, una volta che l'accesso alla scuola sia stato generalizzato. In altre parole, è fondamentale che una società sia aperta e si preoccupi di dare ai singoli le più ampie opportunità nella formazione della personalità (articolo 2, comma 2, lettera f).

#### SECONDA PARTE

#### LA SPESA PUBBLICA PER I BENI CULTURALI

1) *Fattori incidenti.* - 2) *Dinamica della spesa pubblica.* - 3) *Elevata dispersione della spesa pubblica nonostante l'istituzione del Ministero.* - 4) *Tendenze in atto.* - 5) *Valutazioni.* - 6) *Interventi recenti:* a) *piani d'intervento del 1987 e 1988 del Ministero;* b) *l'operazione «giacimenti culturali» e le leggi finanziarie del 1987 e 1988;* c) *i finanziamenti del FIO;* d) *le leggi speciali per le città.*

#### § 1.

Diversi fattori incidono sulla spesa pubblica per i beni culturali.

Innanzitutto il reddito *pro capite*, il livello di istruzione e cultura, la distribuzione del reddito influiscono in maniera elevata sul volume del prodotto culturale richiesto dalla collettività. Ad esempio, aumenti del reddito reale *pro capite*, così come del livello di istruzione e di cultura, hanno certamente effetti espansivi sulla domanda di attività culturale. Anche fattori politici, quali l'affermarsi di gruppi o partiti con prevalenti obiettivi in direzione culturale, possono influire positivamente sull'offerta.

Inoltre fattori quali il livello generale dei prezzi e il costo reale delle risorse impiegate influenzano la spesa necessaria alla produzione di un dato volume di attività culturali. Di conseguenza, aumenti del livello generale dei prezzi provocano aumenti in termini monetari della spesa, sia nel

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

campo della gestione diretta che in quello dei trasferimenti, nei limiti in cui gli organismi riceventi sono in grado di ottenere maggiori contributi che facciano fronte alle aumentate spese.

Allo stesso modo, variazioni nei costi reali delle risorse impiegate scaturiscono dalle variazioni tecnologiche nella produzione del settore culturale, considerato sia singolarmente che in relazione alle possibili variazioni negli altri settori economici.

## § 2.

La rilevanza di taluni fattori citati è posta in evidenza dall'analisi svolta da Campa e Bises riguardo alla spesa pubblica effettuata in Italia nel settore culturale.

Lo studio (G. CAMPA e B. BISES, *op. cit.*, pp. 45 - 55) è stato condotto per gli esercizi finanziari 1971 e 1976 allo scopo non soltanto di individuare l'entità della spesa, ma soprattutto di evidenziare le variazioni verificatesi nelle strutture della spesa nell'arco di un quinquennio nonché di analizzare come essa venisse ripartita nei singoli settori di attività.

A tal fine, il livello d'inflazione nel periodo considerato è stato tale da richiedere, oltre che un confronto in termini monetari, anche un confronto in termini reali, volendosi formulare un giudizio obiettivo. Deve rilevarsi che i beni culturali considerati in tale analisi sono stati individuati sulla base del criterio della prevalenza della funzione culturale rispetto ad altri obiettivi (commerciale, eccetera) e funzioni (informativa in senso stretto, ricreativa, eccetera); si è ritenuta quindi giustificata l'esclusione di alcuni settori importanti, come stampa, radio, televisione, cinema.

La prima conclusione di tale analisi è che il processo inflazionistico, provocante aumenti monetari di tutte le risorse impiegate, è stato la maggiore causa della crescita quantitativa monetaria della spesa pubblica per le attività in oggetto.

Infatti, escludendo incrementi naturali, soltanto dovuti all'inflazione e all'aumento della popolazione, la dinamica reale di tali

spese si è dimostrata alquanto inadeguata, non risultando sufficiente, a causa di un aumento delle spese complessive dello Stato del 184 per cento, ad impedire una leggera riduzione della quota delle spese totali indirizzate al settore culturale (per quanto fosse già piuttosto bassa).

Si è passati, infatti, dallo 0,59 per cento allo 0,53 per cento (cfr. tabella 1):

TABELLA 1

*Comparazione fra spese per attività culturali e spese complessive dello Stato*

(in miliardi di lire)

ANNO	SPESE PER ATTIVITÀ CULTURALI	SPESE COMPLESSIVE (*)	PERCENTUALE
1971	88	14.912	0,59%
1976	226	42.381	0,53%

(\*) Spese correnti ed in conto capitale dello Stato, tratte da: Banca d'Italia, *Assemblea generale dei partecipanti*, Relazione del Governatore e Appendice, anni 1971 e 1976

Riguardo alla classificazione per categorie economiche, v'è stato un maggiore aumento di tutte quelle spese volte al funzionamento, al personale e, in generale, alla conservazione del patrimonio culturale, ossia delle spese definite statiche, rispetto alle spese volte alla promozione ed all'accrescimento, definite dinamiche.

Tra le spese statiche, in particolare, le spese per il personale hanno registrato una continua crescita accompagnata da limitati aumenti di produttività, per la scarsa utilizzazione delle innovazioni tecnologiche e dei beni capitali.

L'incremento degli addetti al settore, gli aumenti delle retribuzioni, la crescita dei carichi di lavoro, analoghi a quelli dei settori progressivi, non sono proporzionali ai risultati.

In merito, Baumol aveva elaborato una teoria in base alla quale le attività economiche vengono distinte in due settori, un set-

tore progressivo, da individuarsi nelle industrie che producono beni materiali, molto sensibile al progresso tecnico e, quindi, attuante al suo interno una rapida e facile sostituzione di lavoro con capitale, e un settore stagnante (non progressivo), a forte intensità di lavoro, da individuarsi nelle industrie che forniscono servizi, tra cui può farsi rientrare anche il settore culturale, dove il lavoro non può facilmente sostituirsi al capitale.

Inoltre, essendosi verificato un aumento delle spese complessive all'aumentare del reddito nazionale, si è posto in luce un valore dell'elasticità di tale spesa, rispetto al reddito reale, positivo e superiore all'unità. Tale elasticità è indicativa dell'esistenza di un forte effetto di reddito che agisce sulle spese culturali, qualificando le inerenti attività fornite dallo Stato come beni superiori (cioè beni la cui domanda aumenta all'aumentare del reddito). Comunque, la maggiore domanda conseguente si è evidenziata in maniera più marcata nei riguardi di quelle attività e di quei servizi a rilevante contenuto ricreativo, legati ai settori dello spettacolo (in particolare, la musica) e del turismo, sui quali insistono forti pressioni economiche di diversi gruppi sociali. Al contrario, si è registrato un aumento di domanda più contenuto nei confronti di quei settori culturali di base (archivi, biblioteche, libri, eccetera) gestiti direttamente dallo Stato. Quindi, sembrano emergere la casualità, o, se si vuole, la mancanza di valutazioni globali, e, conseguentemente, l'assenza di una pianificazione dell'azione dello Stato, dove l'interesse culturale assurge a sottoprodotto, seppure auspicabile, di altre attività. In questo clima, non è difficile riscontrare un danno rilevante per quei servizi culturali di base meritevoli di essere prodotti non in quanto legati ad altre attività, ma per il loro valore intrinseco.

### § 3.

La citata analisi di Campa e Bises ha toccato, tra l'altro, un particolare anno, il 1976, che fu il primo anno di attività del

Ministero per i beni culturali e ambientali, al quale sono state demandate le competenze in precedenza spettanti ai Ministeri dell'interno e della pubblica istruzione. È importante sottolineare che l'istituzione di un organo ministeriale specifico non ha affatto ridotto l'elevato grado di dispersione degli interventi rilevato in precedenza. Quantunque si sia concentrata in un unico Ministero la competenza (e neppure tutta) che spettava ai Ministeri dell'interno e della pubblica istruzione, è stata lasciata, ancora, ad altri Ministeri parte di questa competenza. In conclusione non si sono verificate una concentrazione ed una specializzazione delle funzioni, impedendo, così, la realizzazione della unitarietà d'indirizzo nelle decisioni di spesa (che resta dispersa ancora fra Ministero dei lavori pubblici, Ministero dell'interno, con la sua Direzione generale del Fondo per il culto, poi confluita nella Direzione generale degli affari dei culti, Ministero del bilancio e della programmazione economica, con il FIO, nonché l'ex Cassa per il Mezzogiorno).

Non di un Ministero necessitano i beni culturali, bensì di un'apposita struttura specializzata.

### § 4.

Dopo aver esaminato la dinamica della spesa pubblica per attività culturali, è opportuno analizzare la politica culturale degli anni più recenti, al fine di comprendere le tendenze in atto.

A tal fine è necessario l'apporto di alcuni dati statistici e di bilancio. Una visione complessiva della spesa pubblica impegnata nell'intero settore, per gli anni dal 1983 al 1987, si evince dal riferimento agli stanziamenti di competenza del bilancio individuati dalla classificazione funzionale e pubblicati nella Relazione generale sulla situazione economica del Paese. Da essi appare una sostanziale stabilità della quota della spesa culturale sul totale complessivo, con un'unica eccezione per l'ultimo anno, il 1987, dovuta agli effetti della legislazione sui «giacimenti culturali». Tale legislazione

è stata senza alcun dubbio tra le più importanti in materia, nel dopoguerra, almeno dal punto di vista quantitativo, ma se ne attendono ancora positivi risultati (cfr. tabella 2).

Riguardo al settore culturale, una tendenza di sostanziale stabilità si evidenzia anche considerando l'incidenza percentuale sul prodotto interno lordo (PIL) della spesa totale dell'amministrazione pubblica. Negli anni 1980-1987, infatti, tale incidenza si è stabilizzata sullo 0,5 per cento toccando, nell'ultimo anno, lo 0,6 per cento (cfr. tabella 3).

Dal momento che dall'analisi funzionale i dati relativi alla cultura, provenienti dai diversi Ministeri ed organi competenti, risultano aggregati a quelli di altri settori (informazione, servizi ricreativi, culto), una stima della spesa della pubblica amministrazione nel settore dei beni culturali si può ottenere delimitandola a quella del Ministero per i beni culturali e ambientali, nonché del Ministero dei lavori pubblici, relativamente alle opere a tutela del patrimonio storico-artistico (rubrica 11 dello stato di previsione di detto Ministero). Il complesso delle spese del Ministero per i beni culturali e ambientali ha registrato un incremento fra il 1980 e il 1987, passando da 312 a 1.310 miliardi di lire circa (previsioni assestate di competenza) (cfr. tabella 4).

Analizzando tale tabella può rilevarsi che il suddetto incremento si è registrato quasi esclusivamente nel passaggio tra gli anni finanziari 1986-1987, in cui la spesa si è quasi raddoppiata, diversamente dalle precedenti gestioni, in cui l'aumento è stato più contenuto, con una leggera inversione di tendenza tra il 1985 e il 1986.

In particolare, se si focalizza l'attenzione sulla gestione finanziaria di singoli esercizi, si denota una tendenza di fondo sostanzialmente invariata (cfr. tabelle 5 e 6).

Infatti l'aumento delle spese di competenza ha coinvolto sia le voci in conto capitale, sia le voci di parte corrente. In special modo queste ultime sono costantemente aumentate, per effetto della continua ascesa delle spese per il personale, da ricercarsi, da un lato, nell'aumentato numero dei di-

pendenti del Ministero e, dall'altro, nella lievitazione delle retribuzioni medie (cfr. M. CAUSI, *L'impatto economico dell'attività di gestione e conservazione dei beni culturali in Italia*, relazione presentata al Convegno *Le mura e gli archi*, Firenze, 6-7 dicembre 1985, p. 29 e ss.).

La crescita delle spese in conto capitale ha registrato, in generale, un andamento meno pronunciato, con una leggera pausa tra il 1982 e il 1984 e con un recupero nel 1985, in seguito agli stanziamenti effettuati in relazione a taluni rilevanti progetti di intervento (Pompei, Museo nazionale romano) ed al programma per la prevenzione dei rischi sismici.

Il bilancio del 1986 del Ministero per i beni culturali e ambientali contiene, invece, delle indicazioni tese a ribaltare le dinamiche accennate in precedenza. Si è verificata, infatti, una lieve riduzione degli stanziamenti complessivi per il Ministero, la quale, a fronte del fisiologico aumento delle spese correnti, si ripercuote per intero in una brusca contrazione del conto capitale.

Analizzando i singoli capitoli di spesa, si evince che tale concentrazione dipende interamente dall'esaurirsi degli stanziamenti per i progetti straordinari sopra citati, che non vengono sostituiti da altrettanti progetti di analogo ammontare. L'unico rilevante incremento di spesa, in conto capitale, per il 1986, era previsto a favore delle spese di ammodernamento, adeguamento e valorizzazione dei musei e delle gallerie, dove è stata impegnata una somma di 14 miliardi di lire (capitolo 8005).

È nel 1987 che si registra un notevole incremento delle spese da 743 a ben 1.310 miliardi di lire circa. Tale incremento è dovuto non tanto alle spese di parte corrente, regolarmente aumentate secondo la dinamica degli anni precedenti, ma all'evoluzione delle spese in conto capitale, passate da 135 a circa 558 miliardi di lire, con un incremento approssimativo di 423 miliardi.

Più in particolare, l'aumento si verifica all'interno delle spese riguardanti la realizzazione di iniziative volte alla valorizzazione di beni culturali attraverso la utilizzazione delle tecnologie più avanzate e alla

creazione di occupazione aggiuntiva di giovani disoccupati di lungo periodo (capitolo 7502): 300 miliardi di lire stanziati dalla legge finanziaria per il 1986.

Una somma più che raddoppiata si riscontra, sempre nel conto capitale, per quanto riguarda l'ufficio centrale per i beni ambientali, architettonici, archeologici, artistici e storici (rubrica 3), dove sono stati destinati 50 miliardi di lire per provvedimenti urgenti per la protezione del patrimonio archeologico della città di Roma ed altrettanti per la realizzazione del programma di interventi per la prevenzione dei beni ambientali, architettonici, archeologici, artistici e storici dai rischi sismici, ivi comprese le relative ricerche e i relativi studi.

Inoltre, si evidenzia l'inserimento in bilancio di una nuova rubrica, la numero 5, istitutiva della soprintendenza di collegamento agli interventi post-sismici nelle regioni Campania e Basilicata, dove, tra le spese di parte corrente, figura ben un miliardo di lire destinato agli studi, ricerche e rilevazioni per la programmazione e la progettazione di interventi sui beni culturali danneggiati dagli eventi sismici del novembre 1980 e del febbraio 1981, nonché per il funzionamento dei relativi comitati e commissioni.

Si tratta di un'esperienza cui il Ministero attribuisce risultati assai positivi; una delle prime azioni svolte dalla soprintendenza di collegamento in funzione di raccordo delle soprintendenze lucane e campane è stata la redazione del piano-stralcio per il triennio 1987-1989, inteso al recupero dei beni culturali, in particolare archeologici, ambien-

tali, architettonici, artistici e storici, colpiti dal sisma.

La soprintendenza di collegamento ha, poi, avviato l'azione per individuare ed acquisire gli strumenti necessari a coordinare un piano di gestione del restauro degli edifici notevoli del centro storico di Napoli. Tali strumenti sono stati per ora individuati nella costruzione di un fotopiano informatizzato del centro storico e in un regesto dei monumenti napoletani, cioè in un'attività di schedatura orientata alla formazione, in una prima fase, di una sorta di catasto dei beni culturali di Napoli. In quest'ultima attività sono stati coinvolti anche l'Università e l'Istituto universitario orientale: sono stati schedati, nel 1987, circa 1.000 edifici storici della città con particolare riferimento allo stato di conservazione e alle possibilità di recupero e di utilizzazione (cfr. *Decisione e relazione della Corte dei conti sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1987*, comunicata alla Presidenza delle Camere il 28 giugno 1983, p. 72).

Al fine di un maggiore approfondimento, occorre pure soffermarsi sulle spese effettuate dal Ministero dei lavori pubblici, riguardanti opere a tutela del patrimonio storico-artistico.

Utilizzando i dati dei relativi bilanci per gli anni dal 1984 al 1987 (cfr. tabella 7), si può notare, fra il 1984 e il 1985, un forte aumento degli stanziamenti a favore delle opere a tutela del patrimonio storico-artistico, il quale è collegato ad una serie di interventi di consolidamento, restauro e manutenzione (Basilica di San Marco in Venezia, Torre di Pisa).

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA 2

BILANCIO DELLO STATO: ANALISI FUNZIONALE DEGLI IMPEGNI DI SPESA PER ESERCIZIO  
(in miliardi di lire)

	1983	1984	1985	1986	1987
ISTRUZIONE E CULTURA .....	26.774	28.955	32.318	35.268	41.439
Pubblica istruzione .....	24.969	26.888	29.259	32.045	36.753
Informazione e cultura .....	1.805	2.067	3.059	3.223	4.686
SPESA TOTALE DELLO STATO ...	260.150	296.933	353.365	406.224	441.383

Fonte: Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Relazione generale sulla situazione economica del Paese*, Roma

TABELLA 3

## INCIDENZA PERCENTUALE SUL PRODOTTO INTERNO LORDO

FUNZIONE	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Servizi ricreativi, culturali e di culto ..	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6

Fonte: ISTAT, *Statistiche sulla pubblica amministrazione*, anni vari.

TABELLA 4

SPESA MINISTERO PER I BENI CULTURALI E AMBIENTALI  
(PREVISIONI ASSESTATE DI COMPETENZA)

(in miliardi di lire)

	1980	1982	1984	1985	1986	1987
Spese in conto capitale .....	105	175	168	224	135	558
Spese correnti .....	207	318	410	573	608	752
TOTALE ...	312	493	578	797	743	1.310

Fonte: Bilanci previsionali dello Stato e relative disposizioni per l'assestamento.

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA 5

MINISTERO PER I BENI CULTURALI E AMBIENTALI  
(PREVISIONI ASSESTATE DI COMPETENZA) ANNO FINANZIARIO 1980  
(in miliardi di lire)

	Servizi generali	Biblioteche e archivi	Musei e patrimoni	TOTALE
<i>Spese correnti</i> .....	119.967,418	21.340,355	65.416,129	206.723,882
Personale (*) .....	115.880,416	0	0	115.880,416
Acquisti di beni e servizi .....	3.491,002	13.454,000	43.141,529	60.086,531
Trasferimenti .....	591,000	7.886,335	22.271,600	30.748,935
Altre spese .....	5,000	0	3,000	8,000
<i>Spese in conto capitale</i> .....	0	3.175,000	102.140,000	105,315,000
Beni e opere immobiliari .....	0	0	60.836,000	60.836,000
Beni mobili e attrezzature .....	0	3.150,000	0	3.150,000
Trasferimenti .....	0	25,000	41.304,000	41.329,000
TOTALE ...	119.967,418	24.515,335	167.556,129	312.038,882

(\*) In attività e in quiescenza.

Fonte Bilancio dello Stato - Tabella inedita redatta da L. AMORE e G. FORTUNATO.

TABELLA 6

MINISTERO PER I BENI CULTURALI E AMBIENTALI  
(PREVISIONI ASSESTATE DI COMPETENZA) ANNO FINANZIARIO 1987  
(in miliardi di lire)

	Servizi generali	Biblioteche e archivi	Musei e patrimoni	TOTALE
<i>Spese correnti</i> .....	550.582,750	73.676,000	128.058,500	752.317,250
Personale (*) .....	545.197,000	0	0	545.197,000
Acquisti di beni e servizi .....	4.706,250	53.474,000	91.520,000	149.700,250
Trasferimenti .....	648,000	20.202,000	36.535,500	57.385,500
Altre spese .....	31,500	0	3,000	34,500
<i>Spese in conto capitale</i> .....	304.000,000	5.125,000	248.730,000	557,855,000
Beni e opere immobiliari .....	300.000,000	4.650,000	208.730,000	513.380,000
Beni mobili e attrezzature .....	0	450,000	0	450,000
Trasferimenti .....	4.000,000	25,000	40.000,000	44.025,000
TOTALE ...	854.582,750	78.801,000	367.788,500	1.310.172,250

(\*) In attività e in quiescenza.

Fonte Bilancio dello Stato - Tabella inedita redatta da L. AMORE e G. FORTUNATO

TABELLA 7

**SPESE DEL MINISTERO DEI LAVORI PUBBLICI  
PER OPERE A TUTELA DEL PATRIMONIO STORICO-ARTISTICO**

*(in miliardi di lire)*

	1984		1985		1986		1987	
	Competenza	Cassa	Competenza	Cassa	Competenza	Cassa	Competenza	Cassa
Beni e opere immobiliari . . . . .	1.184	34.058	23.086	50.825	19.950	96.960	6.950	39.480
Trasferimenti . . . . .	12.968	32.559	19.802	31.804	21.632	67.893	18.571	33.037
<b>TOTALE . . . . .</b>	<b>14.152</b>	<b>66.617</b>	<b>42.888</b>	<b>82.629</b>	<b>41.582</b>	<b>164.853</b>	<b>25.521</b>	<b>72.517</b>

Fonte: Bilancio dello Stato, anni 1984-1987 - Tabella inedita redatta da L. AMORE e G. FORTUNATO.

Nel 1986, l'apporto del Ministero a favore del patrimonio storico-artistico è stato pressochè costante, anche se, all'interno dei singoli capitoli di spesa questa è stata diversamente ripartita: ad una riduzione degli stanziamenti per Venezia è corrisposto un sensibile aumento di quelli per la Torre di Pisa. Inoltre ci sono stati dei trasferimenti sempre a favore della città di Venezia e per la Basilica di Monreale a Palermo (M. CAUSI, *op. cit.*, p. 30).

Nel 1987, ribaltando la tendenza degli anni precedenti, l'apporto del Ministero si è notevolmente ridotto, prevedendo uno stanziamento di soli 26 miliardi di lire destinati in buona parte ai trasferimenti e particolarmente alla manutenzione degli immobili di importante interesse storico-artistico.

§ 5.

L'esame svolto permette qualche valutazione.

Innanzitutto è facile capire che la situazione, nel complesso, non è sostanzialmente variata rispetto agli anni passati. Di conseguenza, la gestione dei beni culturali presenta gli stessi inconvenienti e le stesse limitazioni, sollevando le medesime problematiche.

Occorre particolarmente sottolineare come il complesso strutturale della gestione finanziaria, ripartita tra spese statiche e dinamiche, non abbia subito considerevoli cambiamenti; tutto il sistema è ancora fortemente caratterizzato dalla presenza di forti impegni di spesa soprattutto per il personale e, in genere, per attività connesse al mero mantenimento ed alla conservazione dell'esistente, a scapito di investimenti preposti alla promozione e valorizzazione della cultura. Per di più, l'impegno di spesa, volto in tale direzione, è stato non tanto il frutto di una meditata politica culturale, quanto piuttosto la conseguenza della costante necessità di fronteggiare esigenze di volta in volta affioranti. In particolare, soltanto per il 1987 ed in parte per il 1986, potrebbe rilevarsi una certa relazione positiva fra crescita quantitativa delle risorse destinate al Ministero per i beni culturali e ambientali, nell'ambito del bilancio statale, e miglioramento qualitativo (ossia maggiore vivacità) dell'azione di questo svolta nei settori di sua competenza.

Non si può tuttavia non evidenziare che si tratta di una linea, al momento, ancora sottile ed incerta, che, come tale, non consente facili ottimismo.

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Infatti ciò che va maggiormente rilevato è che sussistono accentuate connotazioni burocratiche dell'organizzazione e la mancanza di un disegno programmatico di base per gli interventi; il che continua a condizionare l'attività ministeriale. Così i risultati dell'azione pubblica sono molto meno positivi di quanto avrebbero potuto, se sorretti da un assetto normativo primario (riguardante sia la struttura che l'azione) adeguato ai bisogni e alle realtà attuali di intervento continuano, così, ad essere lunghe e farraginose in un ambito di interessi che richiederebbe qualità esattamente opposte a questi difetti; permangono cronici ritardi nella utilizzazione concreta delle risorse finanziarie; la mancanza di criteri predeterminati in senso programmatico e per grandi settori degli interventi cagiona dannose polverizzazioni delle risorse stesse (cfr. Corte dei conti, *Decisione e relazione cit.*).

In definitiva, anche se non sono mancati fondi e programmi, essi non hanno avuto un inquadramento tale da essere inseriti in un programma di finalità culturali di medio periodo; finalità che avrebbero richiesto un diverso assetto istituzionale maggiormente attento a mettere in moto i vari meccanismi di spesa.

## § 6.

La staticità e la inadeguatezza del contesto istituzionale hanno determinato fenomeni preoccupanti nel loro confrontarsi con una realtà che, per sua stessa natura, si muove e produce idee. A volte queste idee riescono ad emergere in leggi o disposizioni della legge finanziaria, che scaricano sull'amministrazione stanziamenti, anche di entità considerevoli, per interventi settoriali e limitati nel tempo. E, poichè le idee sono mutevoli, capita che, nel trascorrere di un anno, lo stanziamento destinato ad una filosofia progettuale emersa in quelle leggi, muti direzione e sia destinato ad un'altra filosofia progettuale, che sostituisce la prima, ritenuta ormai non più valida. Ne nascono stati di improvvisazione e precarietà, dai quali lentamente l'azione del Ministero,

condizionata com'è dai suoi difetti d'origine, non può trarre vantaggi, quantomeno organici e su tempi lunghi.

Esemplari, in questo senso, sono gli interventi in materia, negli ultimi anni, ossia:

a) i piani d'intervento del 1987 e 1988 del Ministero per i beni culturali e ambientali;

b) l'operazione «giacimenti culturali» e le leggi finanziarie per il 1987 e il 1988;

c) i finanziamenti del FIO;

d) le leggi speciali per le città.

a) - Il decreto-legge 7 settembre 1987, n. 371, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 ottobre 1987, n. 449, ha autorizzato, per il 1987, una spesa di 620 miliardi di lire per la realizzazione di un programma di interventi urgenti a favore del patrimonio culturale, di cui non meno del 50 per cento da localizzarsi nel Mezzogiorno, volto a garanzia non solo del restauro e dell'adeguamento strutturale e funzionale degli edifici esistenti e delle aree archeologiche, ma anche alla modernizzazione delle strutture e dei servizi degli organi centrali e periferici del Ministero per i beni culturali e ambientali, ivi compresa l'attivazione del sistema bibliotecario nazionale.

Questa normativa appare, quindi, suggerita da esigenze del tutto diverse da quelle dell'intervento sui giacimenti culturali. Con essa, infatti, si vuole anticipare almeno una parte della necessaria riforma generale del sistema di tutela e valorizzazione e si disegna un quadro programmatico per interventi sui beni culturali (acquisti, adeguamenti strutturali, restauri, modernizzazioni delle strutture e dei servizi degli organi centrali, eccetera).

Ancora una volta, però, questo piano di interventi, sia pure in sé positivo, poichè tendente ad assicurare una notevole disponibilità di risorse finanziarie, ha evidenziato l'assenza di linee-guida adeguate, volte ad inserire il singolo intervento nell'ambito di una certa attività di programmazione; in realtà, il piano ha rilevato la mancanza, nei fatti, di una dimostrazione della con-

seguenzialità delle scelte effettuate rispetto agli obiettivi da raggiungere.

Nulla muta anche con la legge finanziaria per il 1988, la quale, rifinanziando il citato decreto-legge n. 371 del 1987, convertito dalla legge n. 449 dello stesso anno, ha autorizzato a tale scopo la spesa di 645 miliardi di lire, con un programma predisposto secondo gli obiettivi e con le modalità del piano precedente. Di conseguenza, nessuna sostanziale variazione si è registrata in merito alla individuazione di interventi mirati, finalizzati a particolari obiettivi socio-culturali o comunque inseriti nell'ambito di un più vasto contesto. È questo un dato sconcertante, dal momento che, seguendo queste direttive, viene nei fatti dimezzata e resa improduttiva l'efficacia di cospicui finanziamenti rivolti al settore (oltre 1.250 miliardi di lire in soli due anni).

Questo succedersi, nello spazio di un anno, di un progetto ad un altro completamente diverso negli indirizzi da attribuire all'azione del Ministero e il sintomo più appariscente della carenza di una strategia riformatrice che voglia rimodellare organicamente l'azione del Ministero. Carenza che è proprio essa, in una sorta di circolo vizioso, a consentire scelte volta per volta e, perciò, precarie e mutevoli, che vanno ad innestarsi, per la gestione, su apparati non compiutamente attrezzati.

In definitiva, la redazione di programmi è ancora legata a vecchi criteri tendenti essenzialmente alla conservazione del bene senza privilegiarne la valorizzazione e la funzione sociale (cfr. A. BIGI e G. AURISICCHIO, *op. cit.*, p. 179 e ss.).

b) - Tra gli interventi degli ultimi anni, grande rilevanza riveste l'operazione denominata «giacimenti culturali». La legge finanziaria per il 1986, all'articolo 15, ha previsto uno stanziamento per «iniziative volte alla valorizzazione di beni culturali, anche collegate al loro recupero, attraverso l'utilizzazione delle tecnologie più avanzate, ed alla creazione di occupazione aggiuntiva di giovani disoccupati di lungo periodo», soprattutto di giovani donne a livello medio-alto di istruzione.

È stato in definitiva previsto, per l'arco temporale 1986-1987, un finanziamento di 300 miliardi di lire, del quale la metà da destinare al Mezzogiorno.

Questo progetto, almeno in teoria, avrebbe dovuto segnare una svolta nell'ambito dei beni culturali, prevedendo prospettive di maggior respiro, non rivolte unicamente alla mera salvaguardia, ma anche alla realizzazione di paralleli interventi funzionali finalizzati alla manutenzione ed alla utilizzazione del patrimonio culturale. Di fatto, però, tale programma non ha affatto rispettato le promesse teoriche dei proponenti, essendosi in sostanza risolto puramente in una catalogazione informatica del patrimonio considerato. Ciò ha causato una forte opposizione in Parlamento, culminata nella bocciatura, in occasione dell'esame della legge finanziaria sia per l'anno 1987 che per l'anno 1988.

In definitiva, i beni culturali sono stati assunti a mero pretesto di operazioni ad essi sostanzialmente estranee rivolte a finanziare l'industria informatica e a favorire l'occupazione giovanile. Inoltre, l'intera operazione è stata sorretta da una struttura programmatica alquanto indefinita, in cui non sono stati indicati gli scopi e i risultati da raggiungere, nonché i costi di gestione e di manutenzione del catalogo e, neppure, le strutture istituzionali preposte alla realizzazione e gestione del progetto (cfr. P. LEON, *op. cit.*, pp. 12-13).

Di conseguenza, tali stanziamenti, che all'origine erano previsti come rifinanziabili anche per periodi successivi al biennio 1986-1987, sono scomparsi dall'ambito di interesse del Ministero. Al loro posto, con il dirottamento dei 600 miliardi di lire iniziali, si è collocato il programma di interventi del citato decreto-legge n. 371 del 1987.

c) - Sostanzialmente, gli stessi limiti programmatori possono rinvenirsi nei diversi piani di ammissione al finanziamento di progetti d'investimento immediatamente eseguibili, emanati attraverso le leggi finanziarie. Tali piani di ammissione determinano i parametri di valutazione dei pro-

getti, stabilendo che gli stessi devono contenere, per essere ammessi al finanziamento, i caratteri di «contributo alla realizzazione di obiettivi economici a medio termine».

Gli interventi così individuati non sempre rispettano gli obiettivi stabiliti, risultando, a volte, assemblati al di fuori di quella visione d'insieme dalla quale derivi una immagine coerente ed integrata del bene culturale. In verità, per i progetti realizzati per gli anni precedenti, non si hanno elementi per poter esprimere delle valutazioni fondate su un buon grado di sicurezza. Gli interventi di questo tipo meriterebbero un'approfondita indagine, dal momento che impegnano somme ragguardevoli, per lo meno sotto due aspetti: il primo è la valutazione dell'efficacia del singolo intervento; l'altro aspetto da verificare è quello volto ad accertare quale sia il ruolo proprio degli organi competenti per quanto riguarda la progettazione, la capacità di seguire la realizzazione degli interventi e la verifica dei risultati conseguiti, come si esporrà successivamente.

Comunque, alcuni dei progetti approvati dal FIO sembravano, per il passato, fare intravedere una logica di qualche respiro soprattutto come avvio di una politica di interventi centrati su taluni valori culturali territoriali. Tra di essi si possono citare quelli relativi ai teatri storici della Toscana e delle residenze e collezioni sabaude in Piemonte. In ambedue i casi, si trattava originariamente di progetti di restauro, ma un'analisi più approfondita suggeriva la necessità di cambiare l'obiettivo adeguando l'offerta di beni culturali in oggetto di fronte ad una domanda crescente. Per l'offerta, infatti, esisteva non soltanto il problema del restauro del bene, ma anche quello di adeguare il bene restaurato alla fruizione; per la domanda, il solo restauro ne soddisfaceva una quota limitata, certamente inferiore al potenziale. Per i teatri toscani, ciò implicava la costituzione di un circuito teatrale e musicale che rispondesse alla corrispondente domanda; per le residenze sabaude, ciò implicava la valorizzazione del manufatto per una domanda turi-

stica più vasta. Le utilità sociali, in questo modo, si potevano ampliare notevolmente, riducendo il costo unitario degli interventi. Un ampio spettro di domanda consentiva anche di progettare la futura manutenzione e l'esercizio del bene culturale; ciò permetteva una ulteriore definizione dei progetti, volti dunque al restauro, alla fruizione e anche alla conservazione dei beni culturali.

Gli interventi per il restauro, dunque, slegati dalla fruizione, non implicano la conservazione. E la spesa pubblica può dover ripetere restauro su restauro, sprecando tempo e risorse altrimenti destinabili all'allargamento ulteriore dell'offerta.

C'è necessità di un calcolo economico in questo campo, soltanto perchè è necessario poter misurare offerta e domanda con un metro comune per poter dimostrare che il progetto è socialmente conveniente, nel senso che è più conveniente di altri progetti in questo o in altri campi. Questo aspetto della selezione per progetti della spesa nel campo dei beni culturali non è secondario: esso, infatti, consente di evitare che l'attribuzione dei fondi pubblici avvenga arbitrariamente o, come correntemente avviene, sulla base della forza contrattuale relativa dei tecnici o delle forze politiche.

Quando i progetti sono costituiti come tali, anche le conseguenze in termini di occupazione e di reddito sono calcolabili; ed anche se l'obiettivo dei progetti è culturale, non di meno si potrà valutarli in base agli altri risultati sociali che essi generano.

La grande ambizione degli economisti, com'è noto, è di sommare l'obiettivo culturale a quello dell'occupazione, dando un numerario di valore omogeneo ad ambedue gli obiettivi. Per il momento non è possibile far ciò senza simulare un mercato; e questo umilia l'obiettivo culturale. Ma non è, invece, impossibile mostrare, a parità di obiettivo culturale, qual è il progetto (o il suo disegno) che massimizza l'altro obiettivo: in questo senso, l'analisi dei progetti resta preziosa.

Ambedue i progetti ricordati hanno richiesto una analisi finanziaria, per osservare se, nel concreto svolgersi dei flussi fi-

nanziari, i progetti erano fattibili. Ciò non implicava affatto che le tariffe cui sottoporre le diverse ipotesi di fruizione dovessero essere tali da coprire i costi; la scelta sulla politica tariffaria è intimamente connessa allo studio ed alla scelta della domanda che si vuole soddisfare. Così, e più in generale, la tariffa non è il prezzo rappresentativo della difficoltà di riproduzione del bene (della sua scarsità o del suo costo), nè è il supplemento di stanziamenti casualmente insufficienti: è strumento di politica culturale. Ed anche in questo il settore differisce da quello del petrolio. Resta il fatto che, nell'analisi finanziaria, si deve prevedere la copertura dei costi ed è un aspetto non secondario della politica dei beni culturali che, se affidati alle normali procedure di spesa dello Stato, non avranno alcuna razionale possibilità di veder coperte le spese di gestione e, perciò, la conservazione del bene. Nel caso dei progetti, si vede bene la difficoltà nella quale ci si muove; se la tariffa ha scopi, per così dire, culturali, ma gli enti pubblici non sono responsabilizzati per finanziare la gestione, allora, prima o poi, la tariffa diventa il prezzo del servizio. In questo modo, la funzione pubblica si mercifica e lo Stato diventa mercato (cfr. P. LEON, *op. cit.*, pp. 8-10).

Da ciò discende la necessità inderogabile di definire preliminarmente gli strumenti istituzionali e le modalità di una politica non frammentata per i beni culturali e subito dopo di trarne le conclusioni in termini di erogazione finanziaria.

d) - Anche gli elementi che possono trarsi da alcune leggi speciali per le città emanate in questi ultimi anni non migliorano il quadro complessivo. Si è trattato, infatti, di un procedere estremamente episodico e frammentato di interventi, resi necessari dai ritardi della gestione ordinaria.

Tale procedere ha denotato, ancora una volta, che le determinazioni di spesa, prese fuori da un contesto di insieme, mancano di adeguata capacità programmatica.

#### TERZA PARTE

### FINANZIAMENTI DEL FIO E VALUTAZIONE ECONOMICA DEI BENI CULTURALI ED AMBIENTALI

1) *Necessità di analisi costi-benefici.* - 2) *FIO e criteri di valutazione proposti.* - 3) *La valutazione economica dei beni culturali.* - 4) *Conclusioni.*

#### § 1.

È necessario soffermarsi sulle esperienze di valutazione dei progetti in materia di beni culturali ed ambientali nell'ambito del nucleo di valutazione del FIO, al fine di acquisire tali esperienze per l'auspicata efficace programmazione per la valorizzazione di tali beni.

Per il legislatore se ne trae l'utile insegnamento circa la necessità che si rafforzino e si generalizzi una normativa che imponga agli enti richiedenti i finanziamenti di corredare le loro domande con specifiche analisi costi-benefici (articolo 2, comma 2, lettera a).

Tale tecnica di valutazione esplicitata correttamente - come è stato dimostrato - consegue rilevanti vantaggi specialmente qualora sia formulata con ponderati fattori di correzione o *standard* societari, che è opportuno enunciare.

Soprattutto nel settore culturale infatti occorre tendere ad ottenere un livello di efficienza economica, da una parte, mediante il coordinamento dei vari interventi e, d'altra parte, mediante l'adozione di appropriati criteri applicativi.

L'analisi costi-benefici ha bisogno di far riferimento a precisi obiettivi della collettività, noti o da essere resi noti, utilizzando pesi variabili ed altre tecniche di derivazione, nonchè un sistema di prezzi che permetta di rispecchiare scarsità relative e obiettivi societari. Nell'esperienza del FIO sono stati utilizzati pesi diversi per le principali variabili-obiettivo (crescita del PIL, sviluppo accelerato del Mezzogiorno, sostegno dell'occupazione). Tuttavia occorre notare che raramente vengono previsti l'am-

biente e la cultura in sè come specifiche variabili- obiettivo. Per correggere tale deficienza possono seguirsi due strade. In primo luogo può essere determinata la funzione di benessere sociale attribuendo ai beni culturali un peculiare valore strategico, essendo teso il loro contributo al raggiungimento di obiettivi di politica economica. In secondo luogo, senza determinare la funzione di benessere sociale, possono considerarsi i beni culturali quali beni sociali per il cui consumo esiste un interesse pubblico particolare, espresso in *standard* sociali.

La scelta effettuata ha rilevanti implicazioni riguardo alla politica economica e culturale adottata.

Riguardo alla prima strada, infatti, occorre proporre fattori di correzione positivi (incentivi, per esempio, alla produzione, alla tutela, al consumo) o negativi (disincentivi), la cui misura viene determinata conoscendo il valore aggiuntivo sociale che, sulla base della funzione di benessere sociale, gli viene attribuito.

Il valore aggiuntivo sociale si può considerare inversamente rapportato all'imposizione fiscale diretta ed indiretta.

L'analisi economica insegna che il fattore di correzione viene calcolato sottraendo dall'unità il rapporto tra valore complessivo sociale e valore economico. Questi fattori di correzione permettono di orientare le scelte progettuali dello Stato verso specifici obiettivi di politica economica.

Riguardo alla seconda strada, invece, occorre essere in possesso di dati relativi agli *standard* di consumo sociale minimo, nel caso di quei beni che la società vorrebbe che i suoi consociati consumassero, e massimo, nel caso inverso.

In ambedue i casi è necessario avere tutti i dati informativi per le più precise comparazioni e scelte.

## § 2.

Il FIO - istituito con la legge finanziaria per il 1982 e gestito dal Ministero del bilancio e della programmazione economica -

ha l'obiettivo di sostenere gli investimenti in opere pubbliche di determinati settori, stabiliti annualmente dal CIPE, tra i quali quello della cultura e dell'ambiente.

Inizialmente limitato a 870 miliardi di lire, il Fondo ha disposto il finanziamento di progetti sul territorio la cui documentazione fosse corredata da opportune valutazioni sulla convenienza intesa non soltanto in termini di redditività economica, ma anche, e soprattutto, in termini di rendimento economico-sociale.

Le procedure di selezione prevedono un primo esame dei progetti, a cura di enti autorizzati ad accedere al Fondo, secondo criteri di analisi, fissati dal Ministero del bilancio e della programmazione economica, e la successiva trasmissione dei risultati a quest'ultimo. I progetti così presentati vengono poi filtrati, a cura del nucleo di valutazione composto da esperti ministeriali, attraverso varie procedure. In seguito viene stilata una classifica dei progetti e ne viene finanziata una parte tale da massimizzare il beneficio netto, dati i vincoli di bilancio e di aderenza agli obiettivi fissati dal piano a medio termine.

La scala di priorità, in base alla quale si sarebbero dovuti scegliere gli investimenti più convenienti, avrebbe dovuto concretizzarsi in una serie di criteri chiari, univoci e trasparenti di valutazione stabiliti a monte. Analogamente a quanto avviene negli Stati Uniti d'America, criteri e metodologie dovrebbero infatti essere statuiti dalla normativa (articolo 2, comma 2, lettera b).

Il ritardo nella disponibilità di tali criteri e metodologie di valutazione stabiliti *a priori* riflette chiaramente la divergenza di opinioni, a livello politico, riguardo alla scala di priorità dei problemi economici e, quindi, dei vincoli che devono essere inseriti nelle varie funzioni di scelta.

Ciò indusse il nucleo di valutazione del FIO per il 1982 ad utilizzare, al fine di valutare la convenienza economica dei progetti pervenuti, alcuni indici sintetici del valore dei progetti in termini di contributi diretti e indotti alla crescita economica, all'occupazione e allo sviluppo del Mezzogiorno. Si giunse infine ad individuare tre combina-

zioni efficienti relative a trenta progetti per un valore di circa 1.600 miliardi di lire, tra i quali ventuno per un totale di 870 miliardi di lire approvati dal CIPE. Dieci progetti, per un valore di circa 420 miliardi di lire, riguardarono direttamente i beni culturali ed ambientali.

Tale esperienza iniziale ha tuttavia perfettamente posto in luce una completa mancanza di chiarezza e di univocità per la scelta dei progetti.

Sono stati così proposti vari criteri da adottare, i quali, quantunque non si differenzino in buona sostanza da quelli impiegati per la valutazione degli altri tipi di intervento pubblico, presentano tuttavia specifici aspetti al fine di superare le rilevanti difficoltà concernenti la misurazione e la quantificazione. In linea generale, affinché un progetto possa considerarsi finanziabile occorre che i benefici derivanti dalle relative spese siano maggiori di quelli derivanti da migliori impieghi alternativi.

### § 3.

In campo culturale ed ambientale non è tuttavia sempre facile prevedere quali modifiche si possono in realtà causare e soprattutto quantificarle in termini di costi e benefici. Per ovviare a tali difficoltà, occorre far riferimento a stime indirette, le quali possono fondarsi sul noto metodo della disponibilità a pagare dei consumatori. Anche tale metodo offre difficoltà di quantificazione, ma, comunque, costituisce un utile strumento adottato anche in altri settori. Con tale metodo si prova a stimare, dove non v'è mercato, quanto si sarebbe disposti a pagare se esso vi fosse, tenendo conto di tutti i benefici (quantunque ai beneficiari non si richieda di pagare un corrispettivo).

Dal punto di vista macroeconomico, la disponibilità a pagare rappresenta una funzione sia delle risorse, sia delle preferenze di una determinata collettività.

La disponibilità a pagare è anche funzione delle possibili opzioni esistenti all'interno di un dato territorio, nonché dei be-

nefici di coloro che non utilizzano il risultato di tali interventi. Anch'essi ottengono dei benefici dal fatto di sapere che, volendo, possono utilizzare i beni e i servizi in questione.

Pertanto, nel misurare i benefici, occorre comprendere la sommatoria delle disponibilità a pagare di tutti i beneficiari, anche di coloro che non usufruiscono dei miglioramenti apportati dall'intervento. E questa è una regola molto importante, che non va disapplicata. Infine, l'utilizzazione di tale metodo è anche correlata alla distribuzione del reddito; ciò sta ad indicare che per i progetti di tutela dei beni culturali ed ambientali bisogna considerare che i meno abbienti devono essere protetti, dal momento che altrimenti sarebbero essi a soffrire maggiormente del conseguente degrado.

Una volta stimati tutti i benefici con il metodo della disponibilità a pagare, si può procedere alla minimizzazione dei costi, intesi non solo come costi dell'ente preposto alle attività di tutela, ma anche come quelli di coloro che soffrono per tale degrado. In sintesi può dirsi che occorre minimizzare i costi sociali.

Per valutare quale, tra le proposte alternative, risulti maggiormente corrispondente agli obiettivi specifici preposti, si può passare ad un esame del grado di reattività dei costi al variare degli obiettivi specifici, in modo da potere ottenere le possibili alternative tra i diversi livelli di spesa e la qualità di tutela o miglioramento dei beni culturali ed ambientali. Indubbiamente è sempre un esame parziale, ma, se viene effettuato per un ventaglio abbastanza vasto di scelte, consente di esaminare gli effetti di numerose alternative, in termini sia fisici che di costi finanziari ed economici, permettendo di stabilire la prevalenza di un'alternativa su un'altra.

Quando non è possibile stimare tutti i benefici, l'analisi della minimizzazione dei costi deve essere integrata dalla tecnica del valore di rovesciamento, attraverso il quale si cerca di identificare il valore dei benefici residui (non quantificabili) affinché il progetto risulti giustificato. Tale tecnica risulta

efficace proprio per trattare benefici derivanti dalla tutela culturale ed ambientale, quali i valori estetici e le attività ricreative, nonchè per affrontare problemi come la perdita permanente di un bene naturale o culturale unico al mondo, non avente prezzo di mercato.

Tali proposte metodologiche definiscono criteri strettamente inerenti all'analisi costi-benefici, rappresentando, senza dubbio, un fatto positivo per la valutazione sistematica della convenienza degli investimenti pubblici, in relazione all'attività di programmazione economica.

In conclusione, l'istituzione del FIO ha fatto sì che, in mancanza di metodologie originate da organi politici, metodologie e criteri ripresi dall'analisi costi-benefici entrassero a far parte, a tutti gli effetti, dell'attività di programmazione economica, anche se, per la valenza sociale rivestita da tali beni, questa analisi deve essere integrata da altre argomentazioni per il rapido raggiungimento degli obiettivi di sviluppo.

#### § 4.

È un'esperienza sostanzialmente positiva la creazione del FIO come organo di raccordo e di valutazione di tutta la serie di progetti culturali e ambientali. Ed è in questa direzione che bisogna operare, affinché si possa organizzare una politica di giusta programmazione, volta non solo alla conservazione dei beni culturali, ma anche, e soprattutto, alla loro promozione e valorizzazione.

L'istituzione del FIO ha infatti permesso che, in mancanza di metodologie originate da organi politici, venissero adottati, per un'esatta valutazione dei progetti legati all'ambiente e alla cultura, metodologie e criteri tratti dall'analisi costi-benefici.

Su questa linea, tentando di cogliere il «meglio» e buttando alle ortiche il «peggio», intende porsi il presente disegno di legge, attribuendo ad apposito ente tutte le funzioni di raccordo e di valutazione, sulla base di definite metodologie.

#### QUARTA PARTE

#### FINANZIAMENTI PUBBLICI E PRIVATI NEL SETTORE CULTURALE

1) *Interrogativi.* - 2) *La spesa pubblica.* - 3) *Rapporto tra spesa pubblica e privata.* - 4) *Il neomecenatismo privato:* a) *rilevanza delle sponsorizzazioni in Italia;* b) *manca di coordinamento sul fronte imprenditoriale e statale;* c) *il caotico trattamento fiscale;* d) *cause dello sviluppo delle sponsorizzazioni.* - 5) *Necessità di un'organica disciplina.* - 6) *Analisi e proposte concernenti il neomecenatismo privato.* - 7) *Modelli di interazione fra settore pubblico e privato.* - 8) *Tendenze e prospettive.*

#### § 1.

Il finanziamento pubblico e privato delle arti e della cultura sta ricevendo sempre crescente attenzione da parte dei *mass media* e del mondo politico.

Sulla problematica economisti e studiosi del settore si confrontano in numerosi dibattiti e convegni internazionali, con l'obiettivo, tra l'altro, di cercare di delineare il grado di libertà dell'arte rispetto ai condizionamenti che si vengono a determinare a causa dei vari finanziamenti sia pubblici che privati.

È importante sottolineare - ed è compito del legislatore delineare un idoneo quadro normativo - che le possibili interferenze che i due tipi di finanziamento determinano in ordine alla libertà di manifestazione culturale possono avere effetti nocivi. Infatti, storicamente, tali sostegni (si pensi ai mecenati rinascimentali, amministratori pubblici o capitani d'industria) hanno sempre mirato ad un proprio tornaconto, ben poco rispettoso della libertà della manifestazione culturale nella sua vera e pura accezione. Fino a che punto quindi questi sovvenzionamenti permettono il libero esercizio e il disinteressato godimento della libertà dell'arte? Dove finiscono invece per comprimerla, alterandone la sua reale espressione? Inoltre, ha ragione d'esistere il dilemma finanziamento pubblico-finanzia-

mento privato alla cultura oppure si tratta di un falso dilemma perchè un modello di politica culturale fondato sul pluralismo delle fonti di finanziamento deve essere incoraggiato, soprattutto per garantire alla cultura maggiore creatività e spazi d'interesse che altrimenti non verrebbero conquistati?

### § 2.

Non v'è molta letteratura circa le spese pubbliche per le attività culturali. Ai fini di un'indagine comparativa può farsi riferimento ad un breve confronto con due Paesi simili al nostro per reddito, livello culturale e dimensioni: Gran Bretagna e Francia.

Per la Gran Bretagna si dispone di dati relativi all'esercizio 1981-1982, in cui la spesa era pari a 1.565 miliardi di lire italiane (la cifra italiana confrontabile per quell'anno dovrebbe aggirarsi intorno ai 1.100 miliardi di lire).

I dati di cui si dispone per la spesa francese (*Ministère de la culture* 1985) relativi al 1983 sono scheletrici: solo il totale delle spese distribuito tra Governo centrale e locale. Saliamo in questo caso a 4.800 miliardi di lire italiane, cioè più di tre volte il nostro livello stimabile per quell'anno. Se si pensa che il patrimonio artistico, soprattutto monumentale, italiano è enormemente superiore a quello degli altri due Paesi (oltre ad essere più antico, ponendo fabbisogni maggiori di conservazione e di restauro), i confronti mostrano che la spesa italiana, considerata nel suo insieme, è davvero limitata. Esaminando la composizione della spesa per settori d'intervento, i dati a disposizione permettono di distinguere tre:

a) beni culturali (monumenti, musei, biblioteche);

b) spettacolo (musica, prosa, danza) e cinema;

c) categorie residuali comprendenti varie categorie, tra cui le spese per le scuole italiane all'estero.

I beni culturali assorbono poco più della metà della spesa, lo spettacolo quasi un terzo, le attività varie il sesto restante.

La spesa pubblica per la cultura e l'arte, oltre a non essere eccessiva, appare pertanto anche squilibrata nella sua composizione.

Lo squilibrio più rilevante si registra tuttavia sotto il profilo della distinzione fra spesa volta al mantenimento e spesa volta allo sviluppo del patrimonio artistico. La maggior parte della spesa è destinata al patrimonio esistente, mentre ben poca parte dei finanziamenti è rivolta alla creazione di nuove opere. Inoltre la fruizione del patrimonio esistente è molto bassa, come si rileva dagli orari ridotti, dagli allestimenti insufficienti, dai carenti servizi collaterali offerti dalla maggior parte dei musei italiani. È in questo contesto che trova terreno fertile il neomecenatismo privato (cfr. G. Brosio, *Spesa pubblica ed agevolazioni fiscali nel settore dell'arte e della cultura in Italia*, relazione presentata al Seminario internazionale *Pubblico e privato nel sovvenzionamento delle arti*, Napoli, 20-21 gennaio 1989, pp. 2-7).

### § 3.

In Italia la coesistenza nel settore culturale di spesa pubblica proveniente dai quattro livelli amministrativi (Stato, regioni, province e comuni) e spesa privata (i consumi delle famiglie, la pubblicità, le sponsorizzazioni) è sempre stata problematica. La ripartizione dei ruoli tra pubblico e privato era almeno implicitamente la seguente: ai poteri pubblici la protezione del patrimonio artistico e storico, nonchè, a partire dal dopoguerra, il sostegno via via determinante ad un settore in progressiva crisi, come quello dello spettacolo dal vivo (musica, teatro, danza), ed ai privati, ossia al mercato, l'industria culturale.

Ultimamente, tuttavia, questa distinzione dei ruoli è apparsa sempre più incerta a causa di sconfinamenti di vario tipo.

In particolare c'è stato un sostanzioso intervento dei poteri pubblici a sostegno dell'industria culturale in settori che avevano avuto una forte perdita di redditività; ciò è avvenuto prima per la stampa, poi per il cinema. Nello stesso tempo è sorto e si è rapidamente e consistentemente sviluppato

un intervento privato in un settore tradizionalmente riservato all'intervento pubblico, come quello dei musei e della protezione del patrimonio artistico-storico.

Nel 1986 la spesa privata copre una quota di gran lunga predominante della spesa globale per la cultura e per l'industria culturale (90, 8 per cento), mentre la spesa pubblica incide soltanto per il 9,2 per cento. Il che rappresenta per di più una diminuzione abbastanza significativa rispetto al 1981, quando tale incidenza raggiungeva l'11, 6 per cento.

Anche tali dati ci confermano come la tendenza generale sia diretta ad una sempre più accentuata privatizzazione della spesa per la cultura; la spesa pubblica, nonostante i suoi proclamati incrementi, non tiene infatti il passo con il maggior dinamismo di quella privata.

Un'analisi più dettagliata e precisa sul rapporto in oggetto può essere fatta analizzando da vicino i singoli settori di attività, soprattutto distinguendo tra beni culturali e attività culturali, da una parte, e industria culturale, d'altra parte. Tale distinzione è necessaria perchè il rapporto fra spesa pubblica e spesa privata, riguardo al finanziamento a queste grandi aree, appare quasi capovolto.

Nel 1986 i finanziamenti pubblici sono di gran lunga preponderanti (86,6 per cento) per i beni culturali e le attività culturali (di cui buona parte per i musei, gli archivi, le biblioteche). E sono alti anche per il teatro e la musica; il che non deve meravigliare, se si pensa che i finanziamenti statali allo spettacolo dal vivo sono lievitati di quasi tre volte e mezzo tra il 1981 e il 1986, raggiungendo i 671 miliardi di lire.

Le risorse necessarie al funzionamento e allo sviluppo dell'industria culturale sono, invece, fornite in misura prevalente dai privati, considerando che il contributo dello Stato non raggiunge neppure l'1 per cento (320 miliardi di lire complessivamente).

Vi è stato, altresì, uno scambio di ruoli, rispetto al 1981, tra stampa e cinema. I molteplici finanziamenti pubblici alla stampa, infatti, hanno permesso che tutto il settore si reggesse sul mercato; lo stesso trattamento è toccato al cinema, che è sov-

venzionato per ben il 28 per cento circa (280 miliardi di lire).

Quanto alla televisione, i finanziamenti pubblicitari (cresciuti vertiginosamente con l'affermarsi dei *network* privati) hanno effettuato il sorpasso rispetto agli introiti provenienti dagli abbonamenti. Va in proposito precisato che tali finanziamenti pubblicitari, più che considerarsi risorse destinate al sostegno della nostra cultura, si traducono in sostegni indiretti alla cultura americana.

In definitiva il rapporto spesa pubblica-spesa privata appare in Italia in costante evoluzione. Particolarmente in alcuni settori fondamentali, come la musica, il teatro e il cinema, vi è stata una sempre maggiore (ma disordinata) assunzione di responsabilità da parte dello Stato, permettendo così di arginare lo squilibrio latente.

#### § 4.

Esaminando la spesa privata, i consumi delle famiglie risultano preponderanti.

Tuttavia la componente rappresentata dalla pubblicità manifesta una dinamica molto più accentuata di quella dei consumi; i relativi finanziamenti sono infatti più che triplicati in un quinquennio (cfr. C. Bodo, *L'intervento privato nel settore dell'arte e della cultura*, relazione presentata al Seminario internazionale *Pubblico e privato nel sovvenzionamento delle arti*, Napoli, 20-21 gennaio 1989, pp. 2-6).

Ma soprattutto il fenomeno delle sponsorizzazioni ad opera delle imprese ha assunto in Italia vastissime dimensioni, certamente molto superiori a quelle di altri Stati europei.

A. - Per un'analisi comparativa sulle sponsorizzazioni l'unica ricerca disponibile, a livello internazionale, è il rapporto *Mécénat en Europe* redatto nel 1987 da Jacques De Chalandar su incarico del Consiglio d'Europa. Secondo tale rapporto, nel 1986 i finanziamenti delle imprese alla cultura avrebbero raggiunto i 60 miliardi di lire in Gran Bretagna, i 700 miliardi in Francia e gli 800 miliardi in Italia.

Tali dati sono stati sovente adottati anche dagli esperti. In realtà, la cifra suscita qualche dubbio. Se infatti così fosse, le imprese italiane avrebbero addirittura superato i contributi statunitensi consistenti in 689 miliardi di lire (GIVING USA, *Annual Report on Philanthropy for the Year 1986*, in C. Bovo, *op. cit.*, p. 7).

È evidente che un errore si nasconde dietro al dato italiano; De Chalandar infatti ha attribuito alla cultura le cifre elaborate dall'*Intermatrix* riferite alla sponsorizzazione nel suo complesso, compresa quella sportiva. A tal proposito, l'*Intermatrix* ipotizzava che la sponsorizzazione culturale incidesse per il 17 per cento su quella complessiva, aggirandosi intorno ai 130 miliardi di lire. A sua volta, questo dato sembra essere decisamente sottostimato considerando anche gli investimenti effettuati direttamente dalle banche e dalle imprese. In merito, anche il CENSIS si è pronunciato con un suo rapporto, dal quale risulta che le sponsorizzazioni hanno raggiunto nel 1988 i 500 miliardi di lire.

In definitiva, finché non si potrà disporre, anche per l'Italia, di analisi e ricerche scientificamente attendibili, sarà difficile stilare un quadro veramente preciso al riguardo.

Il professor Giorgio Brosio - ordinario di scienza delle finanze all'Università di Torino - ha effettuato una concisa verifica empirica, partendo dalle cifre di spesa dichiarate (ai fini della ricerca del Consiglio d'Europa) da un numero ristretto di grandi gruppi e aziende italiani operanti nel settore dell'industria, del credito e delle assicurazioni, messi recentemente in luce per i loro contributi al settore artistico, stimando il peso di questi gruppi e aziende sul totale del loro settore (in termini di fatturato, valore aggiunto, depositi, premi assicurativi, eccetera) e applicando poi le percentuali ottenute alla dimensione totale dei settori di appartenenza.

Adottando siffatto metodo si raggiunge la cifra di 800 miliardi di lire, individuata da Jacques De Chalandar. Tale calcolo è fortemente irrealistico. Infatti, è chiaramente erroneo ritenere che piccole imprese - persino quelle a conduzione familiare - oppure

imprese in *deficit* o operanti in mercati molto concorrenziali contribuiscano proporzionalmente ai propri mezzi in egual misura ai grandi gruppi impegnati in tale politica. Una stima più accurata, secondo il professor Brosio, considera nulli o estremamente ridotti i contributi di imprese non interessate o non in grado di contribuire.

Anche determinando così il reale livello di spesa in soltanto 300 miliardi di lire, non si tratta comunque di una cifra risibile.

E lo Stato non può assolutamente essere assente da tale problematica, garantendo, da una parte, ogni legittima forma di sostegno alle attività culturali e tutelando incisivamente, d'altra parte, da possibili mercificazioni il prodotto culturale.

Ecco perché nel presente disegno di legge si ritiene che debba essere sancito un obbligo di dichiarazione a carico delle imprese-*sponsor* (articolo 2, comma 2, lettera c), richiedendo altresì una chiara disciplina che incentivi il positivo mecenatismo, ma garantisca la libertà e l'indipendenza dei produttori di beni culturali.

B. - In Italia il *boom* delle sponsorizzazioni è fenomeno successivo alla ristrutturazione industriale sviluppatosi, diversamente da altri Paesi, senza alcun coordinamento, né da parte del potere pubblico né delle imprese, diretto ad incentivarlo.

Sul fronte imprenditoriale non sussistono infatti associazioni orizzontali di concentrazione analoghe al *Business Committee for the Arts* americano, all'inglese ABSA, alla francese ADMICAL. Con notevole ritardo e fufosamente la Confindustria ha soltanto ipotizzato la creazione di una consulta, in cui banche, istituti di assicurazioni, imprese possono trovare un momento di raccordo. Si è ancora tuttavia ben lontani da qualcosa di concreto e soddisfacente.

Ben più grave è l'assenza di coordinamento e di programmazione che si riscontra sul fronte pubblico, favorita anche dalla inesistenza, a livello statale, di una sede unitaria di intervento nell'organizzazione della cultura e dalla frammentazione delle competenze in una serie di Ministeri, primi fra tutti il Ministero per i beni culturali e

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ambientali e quello del turismo e dello spettacolo.

Soltanto l'istituzione di tale sede unitaria - individuata nell'istituendo Ente autonomo - può porre rimedio al fenomeno della sponsorizzazione selvaggia, utilizzando nel contempo al meglio le energie private disponibili.

C. - È indubbio che un fattore che ha massimamente favorito il neomecenatismo italiano è l'incentivante trattamento fiscale.

I mecenati hanno a disposizione tre possibilità.

La prima possibilità (soltanto per le imprese) consiste nel considerare le spese sostenute per iniziative culturali alla stregua di spese pubblicitarie o per relazioni esterne, sopportate al fine di migliorare l'immagine o l'identità aziendale. Tali spese vengono considerate come costi deducibili, senza limitazione. Tutto quanto richiesto dal fisco è la sussistenza di una contropartita in termini pubblicitari di queste spese.

La seconda possibilità consiste, in base alla legge 30 aprile 1985, n. 163, nel dedurre dai ricavi, nel limite di una percentuale del reddito d'impresa (prima il 2 per cento ed ora il 20 per cento), le liberalità a favore di imprese ed enti operanti nel settore dello spettacolo senza finalità lucrative. Le deduzioni di queste spese dai ricavi e la conseguente rinuncia del fisco all'imposta (nella misura dell'aliquota moltiplicata per la liberalità) configurano questa agevolazione quale *tax expenditure*, cioè come una spesa pubblica implicita effettuata mediante la rinuncia all'imposta.

La terza possibilità è prevista dalla legge 2 agosto 1982, n. 512. In base a tale legge è possibile la deducibilità dai ricavi, senza limitazione di ammontare, delle spese sostenute:

1) per la conservazione e il restauro dei beni culturali;

2) per liberalità a favore dello Stato, enti pubblici, fondazioni, associazioni senza fini di lucro, che effettuano essi stessi spese per l'acquisto, la conservazione e il restauro di tali beni;

3) per l'organizzazione di mostre ed esposizioni di rilevante interesse culturale, nonché per sussidi e ricerche necessari a tal fine.

La terza possibilità, così come la seconda, riguarda anche gli individui non imprenditori, sussistendo le citate agevolazioni riguardo all'imposta personale sui redditi. Trattasi - stante l'elevatezza delle aliquote marginali per gli scaglioni superiori - di rilevante agevolazione fiscale, il che rende grave l'assenza di dati circa la risposta dei privati non imprenditori.

Anche la possibilità prevista dalla citata legge n. 512 concerne una *tax expenditure*: si ha, infatti, una partecipazione di spesa pubblica pari al prodotto dell'aliquota dell'imposta cui si rinuncia per la liberalità.

Le agevolazioni della citata legge n. 512 sono correlate a necessari controlli procedurali riguardanti sia l'effettivo valore culturale delle iniziative, sia l'entità e congruità delle spese sostenute, prevedendo un rapporto di collaborazione tra settore pubblico e privato, tramite apposite convenzioni.

Tale rapporto pubblico-privato, se ben costituito, è indubbiamente suscettibile, da una parte, di controllare adeguatamente il valore culturale delle iniziative (evitando, ad esempio, restauri inutili o malfatti, cagionati da mere esigenze commerciali) e, d'altra parte, di aumentare l'efficienza operativa della pubblica amministrazione, in particolare abbreviandone i tempi di decisione.

Tuttavia le esperienze finora realizzate in concreto sono purtroppo negative, evidenziando numerosi elementi di forte insoddisfazione.

Per comprendere le abbondanti discrepanze della normativa è sufficiente rilevare che, mentre chi dà, ad esempio, affinché si organizzino una mostra o un'esposizione può dedurre integralmente la sua liberalità, chi dà allo spettacolo può dedurre il suo dono nel limite del 2 per cento (ora, con una nuova legge, del 20 per cento) del suo reddito. Ma questa diversità di trattamento ed anche la riduzione dello squilibrio non sono certo da attribuirsi ad un chiaro disegno di politica culturale tendente ad agevolare

maggiormente il patrimonio rispetto allo spettacolo: è molto probabile che la discrepanza sia semplicemente il frutto di un procedere del legislatore correlato a spinte episodiche. Inoltre va sottolineato che le suddette leggi - e particolarmente la legge n. 163 del 1985 (la quale per divenire realmente operativa necessitava di un regolamento chiaro) - sono scarsamente applicate. Ciò è estremamente grave, soprattutto per quanto riguarda le donazioni individuali alla cultura; un fenomeno ancora marginale nel nostro Paese e che leggi efficienti potrebbero e dovrebbero adeguatamente stimolare. Le imprese, invece, sono state finora relativamente indifferenti nei confronti di questa situazione, in quanto a tutt'oggi hanno potuto dedurre interamente dal loro imponibile almeno una parte delle spese di sponsorizzazione tramite la prima possibilità indicata, ossia considerandole spese pubblicitarie e di rappresentanza.

Tale possibilità, in un rincorrersi caotico del legislatore, è stata limitata fortemente a partire dal 1989 dalla nuova legge contro l'elusione fiscale, consentendo la deducibilità di tali spese soltanto per un terzo del loro ammontare.

Non sussiste quindi nessuna visione complessiva, il che rende improrogabile una chiara ed organica disciplina in materia.

D. - Oltre alle notevoli, quantunque caotiche, agevolazioni fiscali, sussistono ulteriori ragioni che hanno portato i privati a finanziare le attività culturali in misura tanto consistente.

Un primo motivo è - con spirito ottimistico - da individuare nella crescente e generale presa di coscienza circa la straordinaria importanza del nostro patrimonio artistico e storico e della insufficienza delle risorse pubbliche ad esso destinate. Va in proposito rilevato che, giacchè una notevole parte delle sponsorizzazioni riguarda le attività restaurative del patrimonio culturale, è evidente che i relativi costosi investimenti hanno rilevantemente fatto lievitare i *budget* culturali delle imprese.

Un secondo concomitante motivo consiste, per un verso, nel consenso sociale che

ha accompagnato sin dall'inizio questa nuova disponibilità delle imprese ad investire nel settore culturale e, per altro verso, nella ricerca di nuove forme pubblicitarie rivolte ad un pubblico più ristretto, ma capace di contribuire alla formazione dell'immagine delle imprese.

Un terzo motivo alla base della corsa alla sponsorizzazione è il netto miglioramento della redditività delle imprese italiane, che si è tradotto, sia per l'industria che per i servizi, in un forte incremento delle quote dei profitti.

Un quarto motivo è di ordine tecnico: l'esistenza su tutto il territorio nazionale di ben novantatre casse di risparmio, tenute, per statuto, ad investire in opere di pubblica utilità. Una quota crescente dei loro introiti da intermediazione finanziaria è così assorbita dalla cultura, da considerarsi ormai come uno dei settori più dinamici della politica sociale.

Un quinto motivo consiste nella struttura decentrata della cultura nel nostro Paese. A differenza di quanto accade in Gran Bretagna ed in Francia, dove gli *sponsor* tendono a privilegiare la capitale, in Italia abbiamo non una ma diverse capitali culturali e molteplici piccoli centri culturali che competono effettivamente tra loro attraendo il denaro delle imprese per mantenere alte le loro tradizioni e per favorire le premesse per un ambiente artistico e turistico assai vivo.

Un sesto motivo, strettamente correlato al precedente, è legato alla politica culturale, estremamente visibile, degli enti locali italiani. Con un impegno non rilevante, almeno in termini quantitativi di spesa complessiva, gli enti locali hanno dato vita a molteplici iniziative di forte richiamo sui *media*. È evidente come tale visibilità del settore artistico-culturale abbia spronato i privati a prenderne parte.

Non può comunque evitarsi di rilevare che, salvo qualche lodevole eccezione, l'intenso impegno finanziario non ha avuto affatto i risultati sperati in termini qualitativi. Infatti tale congiunto impegno fra settore pubblico e privato non è stato quasi mai una sapiente miscela, ma un confuso aggre-

garsi di esigenze fra cui la «cultura» era spesso l'ultima cosa.

Un settimo motivo ha natura internazionale: poichè l'Italia è considerata, nel mondo, il Paese culturalmente più accreditato, vi è di riflesso il desiderio, da parte delle nostre imprese, di identificarsi nel ruolo di ambasciatrici di cultura.

In conclusione, nella corsa alle sponsorizzazioni si intrecciano motivi nobili e meno nobili, ragioni di impegno sociale e richieste di «gloria», legittime ambizioni provocatorie e affari disgustosamente strumentali.

Tutto ciò non può non indurre il legislatore ad intervenire con chiarezza e, *sic stantibus rebus*, con urgenza.

#### § 5.

È indubbio che il neomecenatismo privato va organizzato e finalizzato, non essendo tollerabile la logica della sponsorizzazione selvaggia.

È altrettanto indubbio tuttavia che l'intervento dei privati non va comunque disincentivato giacchè esso aumenta la quantità delle risorse finanziarie da impiegare e giacchè se ne giova l'attività svolta, almeno sotto il profilo dell'efficienza e della rapidità delle procedure.

Ma una sana politica di incentivazione richiede un intervento legislativo chiaro, complessivo ed organico.

Invece la legge n. 512 del 1982 per i beni culturali, nonchè la legge n. 163 del 1985 per lo spettacolo si sono sostanzialmente limitate a stimolare il coinvolgimento del settore privato in materia, prevedendo agevolazioni fiscali.

È stato inoltre evitato di approntare la necessaria tutela pubblica (che in alcuni settori, quali l'arte e lo spettacolo, non può non essere davvero energica) a garanzia della libertà d'espressione.

Un punto va comunque certamente sottolineato: in Italia la necessità più immediata non è finanziare pittori, scultori, registi, bensì porre fine al degrado del nostro patrimonio storico-artistico, nonchè garantire il suo pieno godimento.

E nel campo del restauro e della manutenzione i rischi che si possa intervenire incidendo mercenariamente su posizioni giuridiche soggettive di libertà sono estremamente limitati.

Eppure si può, con qualche ragione, sostenere che pure tali decisioni potrebbero orientare le tendenze culturali. Comunque non v'è chi non veda quanto siano comparativamente minori i rischi connessi nel settore del patrimonio culturale.

In ogni caso, anche quando i pericoli di mercificazione siano ridotti per la natura delle attività culturali espletate, è sempre necessario che sia comunque utilizzato il massimo della professionalità, della competenza tecnica e dell'esperienza della amministrazione pubblica (della quale vanno potenziati e specializzati i mezzi e le strutture, incrementando e disciplinando la funzione di programmazione generale nonchè di coordinamento finalizzato e di controllo incisivo dell'intervento privato).

Per la migliore tutela e valorizzazione non può escludersi quindi, in definitiva, ogni positivo apporto del privato - del quale anzi va utilizzata e conglobata ogni possibile energia - ma tale apporto va disciplinato in funzione non meramente economica, bensì sociale e culturale.

In altri termini va detto che evitando indiscriminatamente ogni apporto privato si perdono innegabili benefici (fra cui la maggiore efficienza e l'aumento dei fondi), ma la privatizzazione incontrollata produce intollerabili guasti alla libertà di espressione, che resta per eccellenza il valore da salvaguardare. E di tale valore, efficienza e denaro debbono sempre essere servi e giammai padroni.

In conclusione, una politica di incentivazione tramite il meccanismo delle esenzioni fiscali, qualora sia disorganica come la vigente, non serve senza dubbio a favorire il sorgere di un autentico spirito filantropico. Al contrario non si può escludere che, anzichè stimolare sensibilità assopite, una normativa siffatta diventi soltanto ulteriore strumento nelle mani di pochi gruppi potenti ed approfittatori.

## § 6.

Al fine di elaborare delle precise proposte in materia, il crescente neomecenatismo va considerato sotto due profili: economico e politico-culturale.

Sotto il profilo economico, occorre esaminare soprattutto gli effetti distributivi della sostituzione di finanziamenti pubblici con quelli privati sostenuti dalle agevolazioni fiscali.

Sotto il profilo politico-culturale, vanno considerati gli effetti della diffusione del mecenatismo sui processi decisionali nel settore culturale.

L'analisi economica non può prescindere dal fatto che in Italia il mecenatismo riguarda quasi esclusivamente le imprese e non anche i privati individui.

Ciò premesso, se si vogliono confrontare gli effetti distributivi del finanziamento privato con quelli del finanziamento pubblico, dobbiamo innanzitutto rispondere alle seguenti due domande: chi paga in verità quando si tratta di finanziamento pubblico? chi paga in verità quando si tratta di finanziamento privato?

Alla prima domanda può risponderci facilmente, essendo chiaro che il finanziamento statale è sopportato dall'insieme dei contribuenti.

Per rispondere alla seconda domanda - cioè da chi è sostenuto il peso del mecenatismo privato - è utile invece fare un esempio.

Si supponga che un imprenditore italiano doni 100 milioni di lire per i beni culturali (permettendo così una riduzione del finanziamento pubblico della stessa quantità) e che, in base alla legge n. 512 del 1982, detragga tale spesa dal reddito imponibile.

Per effetto dell'agevolazione citata sussiste allora una riduzione degli incassi del fisco pari a circa 46 milioni di lire (essendo 46,386 per cento l'aliquota complessiva dell'Ilor e dell'Irpeg gravante sui redditi d'impresa).

Si ha, dunque, una spesa implicita dello stesso ammontare che è finanziata dall'insieme dei contribuenti italiani. L'apporto

netto dell'impresa è quindi di circa 54 milioni di lire.

Se la spesa è stata effettuata attingendo ai profitti, questa è a carico degli azionisti. Poiché costoro sono generalmente più ricchi della media dei contribuenti italiani, allora il sostituire il finanziamento pubblico con la liberalità di un'impresa è elemento migliorativo della distribuzione esistente.

Sussistono, però, ulteriori elementi che vanno posti in evidenza.

Innanzitutto l'utilizzazione pubblicitaria degli eventi patrocinati comporta che in realtà la liberalità sia da considerare come elemento di costo (ossia che la spesa sia fatta in definitiva per migliorare e diffondere l'immagine pubblicitaria). Se è elemento di costo, la liberalità viene allora trasferita sui prezzi e sono dunque, almeno in buona sostanza, gli acquirenti dei prodotti a costituire i finanziatori finali.

Un analogo ragionamento va riproposto per le banche pubbliche e per le casse di risparmio, le quali sono *ope legis* obbligate a destinare una quota dei loro profitti in opere socialmente utili. In tal caso i finanziatori delle liberalità sono i contribuenti (giacché gli utili sono, teoricamente, di spettanza del fisco, quando le banche sono di proprietà pubblica) oppure i clienti delle banche, qualora queste avrebbero trasformato i profitti in migliori condizioni praticate alla clientela.

Il vantaggio, sotto il profilo distributivo, della sostituzione dei finanziamenti pubblici con le liberalità delle imprese non è quindi, in buona sostanza, molto ampio. Potrebbe però essere maggiore se si diffondesse maggiormente il mecenatismo - allo stato alquanto ridotto - dei privati non imprenditori.

Venendo al secondo profilo accennato, cioè a quello politico-culturale (e quindi all'esame degli effetti della diffusione del mecenatismo sui processi decisionali nel settore culturale), è importante soffermarsi su quella quota delle liberalità che viene posta a carico del settore pubblico mediante l'agevolazione fiscale e confrontarla con una spesa diretta dello stesso ammontare.

Trattandosi di un campo essenzialmente valutativo come l'arte e la cultura, la scelta di sostenere una spesa pubblica per un'attività piuttosto che per un'altra contiene sempre un inevitabile grado di arbitrarietà. L'utilizzazione del metodo delle agevolazioni fiscali diviene allora uno strumento per ridurre questa arbitrarietà perchè mediante queste l'operatore pubblico - invece di prendere decisioni che favoriscono l'uno o che negano all'altro - si limita ad integrare, con propri stanziamenti, quelli effettuati da singoli contribuenti, imprese o privati. In sostanza, quando lo Stato introduce un sistema di agevolazioni fiscali alla cultura e all'arte, esso decide che, in via generale, alcune specifiche decisioni di spesa siano lasciate all'autonomia di quei cittadini che partecipano alle spese stesse con un proprio impegno finanziario.

Le agevolazioni fiscali sono quindi indubbiamente uno strumento per far crescere un certo pluralismo decisionale in una società.

Tuttavia si tratta di un pluralismo meramente formale e, in buona sostanza, davvero pericoloso, nel senso che, tramite questa via, sono di fatto privilegiate le preferenze di una sola parte della popolazione, cioè della parte più abbiente.

Se affidiamo il finanziamento dell'arte e della cultura alle liberalità stimulate dalle agevolazioni fiscali, rischiamo di avere un'arte ed una cultura modellate sulle preferenze - sovente non disinteressate - di questa parte. E talora arte e cultura sono meri pretesti per ben altri obiettivi.

Inoltre le liberalità stimulate dalle agevolazioni fiscali possono, pur inconsapevolmente, concretizzarsi in scelte sbagliate sotto il profilo artistico-culturale oppure sotto il profilo economico-finanziario.

Per esempio, riguardo alla prima ipotesi, la donazione ad un museo di una collezione di quadri può essere marginale nella storia dell'arte o in disaccordo con il resto delle opere dello stesso museo.

Sempre per esempio, riguardo alla seconda ipotesi, la donazione di una nuova sede potrebbe prosciugare per onerose

spese manutentive le entrate per gli anni successivi.

Che cosa occorre fare allora per evitare i rischi enunciati sia sotto il profilo artistico-culturale, sia sotto il profilo economico-finanziario?

Il presente disegno di legge propone innanzitutto l'istituzione fra i finanziatori ed i beneficiari di un decisore intermedio sulla scorta delle positive esperienze dei Paesi anglosassoni: istituendo apposito Ente autonomo per i beni culturali.

Inoltre il presente disegno di legge predispone la massima incentivazione per l'adozione di progetti congiunti, garantendo al settore pubblico, da una parte, di agire come *leader* effettivo delle decisioni e, d'altra parte, di orientare, analogamente al *National Endowment for the Arts* (NEA) statunitense, i contributi privati. Va subito detto che - a differenza del NEA, che è sostanzialmente mero arbitro - il proposto Ente può e deve esercitare la necessaria spinta propulsiva.

Infine, per le agevolazioni fiscali ai privati si propone di modificare la forma tecnica da detrazione dal reddito a credito d'imposta (articolo 9, lettera e), eliminando così l'ingiustificato trattamento di favore riservato ai più ricchi nell'ambito dell'imposta progressiva.

#### § 7.

Circa l'evidenziata necessità di realizzare proficui modelli di interazione più idonei ad una coesistenza armoniosa e realizzativa fra settore pubblico e settore privato nel campo del finanziamento alla cultura, non può farsi a meno di citare l'analisi di Paul Di Maggio della *Yale University*.

Tale studioso ha individuato quattro modelli: a) il primato del settore pubblico; b) il primato del settore privato; c) la divisione dei ruoli; d) la collaborazione.

Nella nostra Nazione, il modello del primato del settore pubblico, con il settore privato a rimorchio delle sue decisioni, incontra notevoli difficoltà realizzative. Da un lato, come si è visto, le imprese maggiori

sono molto ambiziose in materia, tendendo a svolgere un ruolo di primo piano; dall'altro, questo modello, per funzionare in maniera efficiente, presupporrebbe un alto prestigio della pubblica amministrazione, mentre l'apparato pubblico italiano è sovente politicizzato, lottizzato e privo delle necessarie professionalità.

Il modello del primato del settore privato (modello seguito dal Governo britannico e imitato anche dalla francese *Haute Autorité du Mécenat*) non è senza dubbio adatto alla realtà italiana. Infatti, il flusso di denaro proveniente dalle imprese si dirige principalmente verso eventi e monumenti, più prestigiosi, situati nel Centro-Nord del Paese. Seguendo questo modello, ulteriori fondi pubblici verrebbero sottratti al Sud, alla tutela dei monumenti meno conosciuti, alla sperimentazione nelle arti contemporanee, a tutti i settori poco appetibili dagli *sponsor*.

Il modello della divisione dei ruoli è, in parte, da noi già operante. Fino a pochi anni fa era il modello dominante per l'intervento pubblico a tutela del patrimonio, i cui costi erano totalmente a carico dello Stato. Inoltre è il modello scelto dalla FIAT per Palazzo Grassi a Venezia, nonché da tutte le imprese desiderose di produrre cultura in proprio.

Quello della collaborazione (*partnership*), che Di Maggio descrive come un modello desiderabile ma irraggiungibile, è effettivamente un modello molto auspicabile nell'ambito di un sistema fondato sulla pluralità delle fonti di finanziamento (in tale senso P. DI MAGGIO, in C. BODO, *op. cit.*, p. 15 e ss.).

Non si può prescindere, infatti, da una qualche forma di interazione tra pubblico e privato e, se il primo modello in Italia è difficile da raggiungere (presupponendo una riforma complessiva della pubblica amministrazione) e il secondo indesiderabile, occorre realizzare idonee forme di collaborazione.

Da qui la necessità di un equilibrio tra pubblici poteri e cultura, di una collaborazione con reciproco controllo tra Stato e

privati, in una parola, di una riforma legislativa che inquadri i rispettivi ruoli e possibilità di azione, migliorando il pubblico e promuovendo il privato. Tutto ciò richiede la definizione di un quadro istituzionale certo, anche se il più possibile flessibile, per stabilire, all'interno, la migliore ripartizione dei ruoli.

Da una parte il settore pubblico, adeguatamente attrezzato per la programmazione, deve definire gli obiettivi culturali e sociali nelle iniziative comuni, considerando la qualità, il rigore scientifico, il riequilibrio sociale e territoriale quali finalità inderogabili.

D'altra parte il mondo imprenditoriale, oltre ad essere attivo in proprio ed a svolgere un ruolo integrativo sotto il profilo quantitativo, può e deve utilmente e creativamente collaborare con il settore pubblico nel predisporre gli strumenti più adatti per raggiungere questi scopi, forte della sua consolidata esperienza.

Queste sono appunto le finalità che deve perseguire un attento e consapevole legislatore e che il presente disegno di legge si pone innanzi come obiettivi irrinunciabili.

#### § 8.

Ove non si provveda ad una chiara ed organica disciplina, stante l'insufficienza dei pubblici finanziamenti e del quadro normativo in materia, il *boom* delle sponsorizzazioni culturali è probabile che continui disordinatamente nei prossimi anni.

Quantunque le sponsorizzazioni siano complessivamente in crisi, il neomecenatismo culturale si rafforza infatti per la «fama» che dà.

Va soprattutto notato che le grandi imprese tendono a non correlarsi più ad iniziative culturali adottate da enti pubblici statali o locali, bensì ad operare indipendentemente.

Dopo il caso della Olivetti - che, per molti versi, è stata l'antesignana - anche la FIAT, dopo aver acquisito e restaurato Palazzo Grassi, è stata promotrice di qualificati eventi culturali.

Un interessante progetto di promozione, quantunque specificamente concernente la cultura scientifica, è stato il progetto Montedison, frenato per gli eventi connessi al trasferimento di proprietà.

Altre imprese, come l'Istituto San Paolo, hanno persino costituito apposite fondazioni culturali.

In sostanza le imprese, soprattutto le maggiori, tentano di farsi portatrici di una propria politica culturale. Questa tendenza non trova riscontro negli altri Paesi europei, ma appare più simile ai modelli statunitensi e soprattutto giapponesi.

Per le medie e piccole imprese, pur esse attratte dal neomecenatismo culturale, sussistono, come è ovvio, forti difficoltà. Per queste, stante le rilevanti carenze professionali ed organizzative, è ancora più necessaria un'opera di sostegno e di coordinamento.

È questo il proficuo ruolo esercitato da alcune fondazioni appositamente costituite (ad esempio, nel Meridione, «Napoli '99»).

Le responsabilità maggiori comunque dovrebbero essere assunte dalla pubblica amministrazione ed in particolare dallo Stato, la cui incapacità di programmare il suo intervento in campo culturale si traduce anche in incapacità di creare un rapporto con gli *sponsor*. Ed è proprio questa mancanza di coordinamento il problema centrale di tutto il fenomeno, per il quale bisogna trovare una soluzione.

In conclusione, un'efficiente ed efficace collaborazione fra settore pubblico e settore privato richiede un'intensa e costante collaborazione nel quadro di una chiara disciplina normativa, nonchè l'istituzione di organismi decisionali e snelli non appesantiti da vincoli burocratici, con la partecipazione attiva di esponenti dell'università e di altri funzionari pubblici.

La necessità di trovare un giusto equilibrio fra cultura, pubblici poteri ed interessi privati, indirizzando al meglio ogni energia, non può non essere fondata che sulla chiara e complessiva visione dell'operatore

pubblico e sulla partecipe e responsabile consapevolezza dell'operatore privato.

Ecco perchè, per salvare l'arte ed i bisogni spirituali dell'uomo ad essa collegati, occorre garantire la neutralità dell'intervento tramite un apposito ente pubblico svincolato dai burocraticismi ministeriali, per consentire la generale possibilità di esprimersi artisticamente, controllando gli eccessi della sponsorizzazione ed in modo che si passi da un concetto di mecenatismo, inteso come tecnica di comunicazione privata, ad un impegno che è espressione di responsabilità sociale.

Nell'ambito di tale impostazione può essere privilegiata la creazione rispetto alla rappresentazione.

Ad esempio, più che restaurare questo o quel monumento o sovvenzionare questa o quella mostra, è utile finanziare appositi progetti, selezionati tramite graduatorie.

Ad esempio, più che incentivare qualche «protetto» artista, è utile incoraggiare tramite premi giovani selezionati con bandi.

Per ottenere ciò, è necessaria una struttura forte ed incisiva, ma in cui venga, al tempo stesso, minimizzato il coinvolgimento governativo, giacchè il settore culturale necessita della più ampia libertà di espressione, propendendo con gli opportuni aggiustamenti più al modello del *British Arts Council*, adattato ai canoni giuridici dell'ordinamento italiano, che a quello di un tradizionale Ministero culturale dei Paesi continentali.

Alla luce dell'analisi della presente relazione, il proposto disegno di legge di delega si presenta chiaro negli enunciati e va considerato illustrato dalle considerazioni effettuate nel corso della trattazione.

I meccanismi di approvazione dei decreti legislativi (articolo 11) favoriscono la necessaria ponderatezza e precisione nella normativa emananda.

Al dibattito parlamentare, comunque - che non può non auspicarsi approfondito ma, al tempo stesso, senza indugi - il compito doveroso di apportare ogni positivo contributo.

**DISEGNO DI LEGGE****Art. 1.**

1. Il Governo della Repubblica è delegato ad emanare uno o più decreti legislativi:

a) per il riordinamento generale, con le opportune modifiche ed integrazioni, di tutte le leggi in materia di beni culturali;

b) per una nuova disciplina della tutela dei beni culturali, della programmazione economica e delle modalità della spesa pubblica relativa;

c) per l'istituzione dell'Ente autonomo per i beni culturali;

d) per l'organico e coordinato riordinamento del regime fiscale dei beni culturali, modificando ed integrando opportunamente la disciplina in materia.

**Art. 2.**

1. I decreti legislativi di cui all'articolo 1 devono essere diretti alla realizzazione ed attuazione integrale, coerente ed organica dei principi costituzionali ed in particolare a:

a) difendere e promuovere lo sviluppo della cultura;

b) tutelare il patrimonio artistico e culturale della Nazione;

c) garantire che la Repubblica italiana, quale Stato di cultura, assuma quale suo dovere essenziale la promozione della cultura in tutte le sue manifestazioni ed agisca per lo sviluppo e l'educazione spirituale e culturale del cittadino e della collettività;

d) considerare il patrimonio artistico e culturale quale mezzo di miglioramento della qualità della vita del cittadino e della collettività;

e) affermare che la cultura è libera ed è libera la fruizione dei beni culturali nel rispetto delle leggi.

2. I decreti legislativi di cui all'articolo 1 devono altresì attenersi ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) stabilire le modalità per l'approvazione di un'organica e complessiva programmazione nazionale in materia di beni culturali nel cui quadro vanno valutati singoli progetti pubblici e privati (corredati da ponderate analisi costi-benefici), secondo il loro valore, la loro idoneità e la loro coerenza e secondo correlati generali parametri di valutazione statuiti dai decreti legislativi stessi;

b) favorire un comune e coordinato impegno degli operatori pubblici e privati nel quadro della pubblica programmazione;

c) garantire la massima informazione circa lo stato dei beni culturali e le iniziative in materia, prevedendo altresì l'obbligo di dichiarazione delle sponsorizzazioni;

d) precisare le fattispecie dell'intervento pubblico in materia di beni culturali attraverso trasferimenti, agevolazioni fiscali, interventi diretti, sostegni tramite l'istruzione;

e) vietare o limitare la partecipazione dei privati alle attività concernenti i beni culturali che possano danneggiarli in relazione ai possibili rischi;

f) prevedere e stimolare forme di collegamento e partecipazione delle università e delle scuole con l'Ente autonomo per i beni culturali, garantendo un costante rapporto al fine della permanente formazione della personalità.

### Art. 3.

1. I decreti legislativi di cui all'articolo 1 devono abrogare il decreto-legge 14 dicembre 1974, n. 657, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 gennaio 1975, n. 5, e successive modificazioni, che istituisce il Ministero per i beni culturali e ambientali, ed istituire l'Ente autonomo per i beni culturali.

2. L'Ente autonomo di cui al comma 1, con personalità giuridica di diritto pubblico e sede in Roma, è il soggetto preposto alla

cura e allo sviluppo dei beni culturali. Ad esso sono trasferiti poteri e competenze del soppresso Ministero per i beni culturali e ambientali.

3. In particolare l'attività dell'Ente dovrà tendere precisamente a migliorare la produzione dei beni culturali e la loro qualità, essendo veicolo di informazione e strumento di formazione del cittadino e della collettività.

4. Nel procedere alla valorizzazione del patrimonio e delle iniziative artistiche e culturali, l'Ente promuove la massima e migliore diffusione dell'arte e della cultura, direttamente ed anche tramite il coordinamento e la direzione di iniziative pubbliche e private.

5. I decreti legislativi prevedono per le iniziative all'estero, salve le competenze proprie del Ministero degli affari esteri, il necessario raccordo con la Presidenza del Consiglio dei ministri e con lo stesso Ministero degli affari esteri.

#### Art. 4.

1. I decreti legislativi di cui all'articolo 1 devono disciplinare la composizione e le competenze degli organi dell'Ente autonomo per i beni culturali, attenendosi ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) dettare una disciplina che preveda, quali organi dell'Ente, il presidente, il consiglio di amministrazione e programmazione, il collegio sindacale ed il direttore generale;

b) precisare che la nomina del presidente debba avvenire con le modalità previste dall'articolo 3 della legge 23 agosto 1988, n. 400, su conforme parere della Commissione di cui all'articolo 10;

c) indicare tassativamente le competenze del presidente nella rappresentanza legale dell'Ente, nella convocazione e presidenza del consiglio di amministrazione e programmazione e nella esecuzione delle relative deliberazioni;

d) determinare in un numero non inferiore a dieci e non superiore a quindici i

componenti del consiglio di amministrazione e programmazione;

e) precisare i requisiti dei componenti del consiglio di amministrazione e programmazione, i quali devono avere particolari e significative esperienze e competenze in materia;

f) prevedere le modalità di nomina del direttore generale dell'Ente, le modalità della sua partecipazione alle riunioni del consiglio di amministrazione e programmazione e le sue competenze;

g) precisare che il consiglio di amministrazione e programmazione dura in carica un quinquennio e almeno un terzo dei membri non è immediatamente rieleggibile;

h) stabilire che il consiglio di amministrazione e programmazione è l'organo di competenza generale dell'Ente;

i) disciplinare compiutamente il funzionamento degli organi e tutte le modalità relative;

l) prevedere le modalità di partecipazione all'elezione, per una limitata parte dei componenti degli organi, della Commissione parlamentare di cui all'articolo 10.

2. I decreti legislativi devono prevedere una compiuta disciplina economica e finanziaria dell'Ente.

3. Agli oneri di esercizio l'Ente fa fronte con contributi dello Stato e con i proventi della gestione.

#### Art. 5.

1. I decreti legislativi di cui all'articolo 1 prevedono le forme di trasferimento del personale, adeguando le strutture e gli organici alle strutture poste dalla nuova disciplina.

2. I rapporti fra l'Ente autonomo per i beni culturali e i propri dipendenti sono regolati dai contratti per i dipendenti delle aziende autonome dello Stato.

3. Si applica l'articolo 3 della legge 13 maggio 1975, n. 157.

## Art. 6.

1. Con l'entrata in vigore dei decreti legislativi di cui all'articolo 1 o nei tempi e con le modalità da essi stabiliti, dipendono dall'Ente autonomo per i beni culturali gli uffici centrali attualmente del Ministero per i beni culturali e ambientali, gli uffici, istituti, musei ed opifici collegati, la discoteca di Stato e le biblioteche pubbliche statali.

2. Con l'entrata in vigore dei decreti legislativi di cui all'articolo 1 o nei tempi e con le modalità da essi stabiliti, sono costituite apposite unitarie strutture periferiche dell'Ente autonomo per i beni culturali e sono soppresse o ristrutturate le soprintendenze ministeriali con competenze in materia di beni culturali.

## Art. 7.

1. I decreti legislativi di cui all'articolo 1 provvedono al riordinamento, con le opportune modificazioni ed integrazioni, del Consiglio nazionale per i beni culturali e ambientali, ivi compresi i comitati di settore, e di ogni altro organo attivo o consultivo del Ministero per i beni culturali e ambientali, ivi compresi i comitati o le commissioni istituite con apposite leggi o con decreti.

## Art. 8.

1. I decreti legislativi di cui all'articolo 1 definiscono la categoria dei beni culturali sulla base di tutta la normativa in materia e dettano la disciplina generale nonché la particolare disciplina per singole specie di beni culturali.

2. I beni culturali, quali alte e concrete testimonianze di civiltà e di storia, non sono soggetti al generale regime di circolazione dei beni.

3. La domanda di beni culturali è un bisogno fondamentale della società e lo Stato ha il dovere di soddisfarlo alle condizioni migliori.

## Art. 9.

1. I decreti legislativi di cui all'articolo 1 devono disciplinare il trattamento fiscale dei beni culturali, coordinando la normativa in materia sulla base di giustificate priorità individuate dal legislatore delegato, tenendo presente i seguenti principi e criteri direttivi:

a) correlare l'entità dell'agevolazione alla finalità pubblica dell'attività culturale, alla sua importanza, alle sue forme realizzative;

b) privilegiare in misura notevole le attività culturali rientranti nella programmazione adottata su quelle prescelte fuori di tale programmazione;

c) privilegiare gli investimenti rispetto alle spese correnti;

d) privilegiare le donazioni ad apposite fondazioni e associazioni rispetto alle donazioni a privati;

e) modificare, ove opportuno, la struttura delle agevolazioni fiscali, trasformandole da detrazioni dal reddito in crediti d'imposta.

## Art. 10.

1. La determinazione dell'indirizzo generale e l'esercizio della vigilanza sull'Ente autonomo per i beni culturali competono ad apposita Commissione bicamerale.

2. Tale Commissione:

a) formula gli indirizzi generali per l'attuazione dei principi costituzionali in materia di beni culturali;

b) vigila sul rispetto degli indirizzi, esaminando le relazioni del consiglio di amministrazione e programmazione dell'Ente e accertandone la rispondenza;

c) partecipa, secondo le modalità stabilite dai decreti legislativi di cui all'articolo 1, all'elezione di alcuni componenti degli organi dell'Ente autonomo per i beni culturali.

3. La Commissione è composta da quindici senatori e quindici deputati nominati,

in rappresentanza proporzionale dei diversi Gruppi parlamentari in ciascun ramo del Parlamento, entro due mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge.

4. La Commissione esprime pareri sui provvedimenti legislativi all'esame del Parlamento in materia di beni culturali.

5. A richiesta della Commissione il presidente dell'Ente autonomo per i beni culturali fornisce dati ed elementi sull'attuazione della programmazione ed anche dei singoli progetti.

6. La Commissione nomina il Presidente fra i suoi componenti.

7. Ogni anno il Presidente della Commissione presenta al Parlamento una relazione sull'attività e sulla situazione finanziaria dell'Ente autonomo per i beni culturali.

#### Art. 11.

1. Gli schemi dei decreti legislativi previsti dall'articolo 1, redatti a cura del Presidente del Consiglio dei ministri, sono sottoposti, singolarmente o insieme, entro il termine massimo di sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, alla Commissione bicamerale di cui all'articolo 10.

2. La Commissione esprime il proprio parere entro due mesi indicando specificamente le eventuali norme delegate ritenute non corrispondenti alla presente legge di delega.

3. Il Governo, esaminato il parere della Commissione entro un mese dalla trasmissione, ritrasmette, con eventuali modificazioni e osservazioni, gli schemi dei decreti legislativi alla Commissione per il parere definitivo.

4. Il parere definitivo deve essere espresso entro un mese.

5. Il Governo procede, entro due mesi dall'acquisizione del parere definitivo della Commissione, all'emanazione dei decreti legislativi.