



7^A COMMISSIONE PERMANENTE DEL SENATO DELLA REPUBBLICA

**“CULTURA E PATRIMONIO CULTURALE, ISTRUZIONE PUBBLICA, RICERCA SCIENTIFICA, SPETTACOLO E
SPORT”**

Audizione
del

**Dott. Giuseppe Roma
Presidente**

**AICC - Associazione Imprese Culturali e Creative
Confindustria**

su Ddl. n. 1695 – Valorizzazione sussidiaria dei beni culturali

Roma, 27 gennaio 2026

1 Il contributo delle imprese culturali e creative

AICC - Associazione delle imprese culturali e creative di Confindustria aggrega le più significative aziende impegnate nella valorizzazione e gestione dei beni culturali del nostro Paese.

Il loro contributo spazia dalla gestione di siti culturali pubblici all'editoria d'arte, dalla realizzazione di musei e strutture culturali private, alla promozione e realizzazione di mostre, ai servizi per la cultura (trasporti specializzati, assicurazioni, opere d'arte, ecc.), alle tecnologie digitali e sistemi informativi (realtà aumentata, intelligenza artificiale ecc.), alla formazione delle professioni culturali.

Si tratta pertanto di un comparto imprenditoriale rilevante nelle **strategie di collaborazione fra pubblico e privato**, cui fa riferimento il disegno di legge in esame.

2 Motivato giudizio positivo sul Disegno di Legge n. 1695

AICC e il Sistema Culturale di Confindustria hanno accolto con estremo favore l'approvazione alla Camera dei Deputati del Disegno di Legge 1695 che si propone di sostenere la "valorizzazione sussidiaria dei beni culturali".

In particolare, tale **giudizio positivo**, in estrema sintesi, deriva da due ordini di motivazioni:

- per gli **obiettivi di carattere generale** enunciati nella proposta di legge;
- per la **specificazione di alcuni strumenti normativi** che incentivano la valorizzazione dei beni culturali con un rinnovato rapporto pubblico-privato.

Il Disegno di Legge nei suoi **obiettivi di carattere generale** sostiene in modo del tutto condivisibile l'iniziativa di cittadini, di organismi del terzo settore e soprattutto delle imprese culturali e creative.

La valutazione positiva non deriva dalla sola funzione di rappresentanza imprenditoriale strettamente legata al ruolo di AICC, ma soprattutto dalle finalità generali del Disegno di Legge riportate nell'articolo 1, che si propongono **lo sviluppo della cultura e il superamento dei divari esistenti**.

È opinione di AICC che l'apporto di "mondi" diversi dalla Pubblica Amministrazione sia cruciale per superare le diseguaglianze sotto il profilo della fruizione culturale.

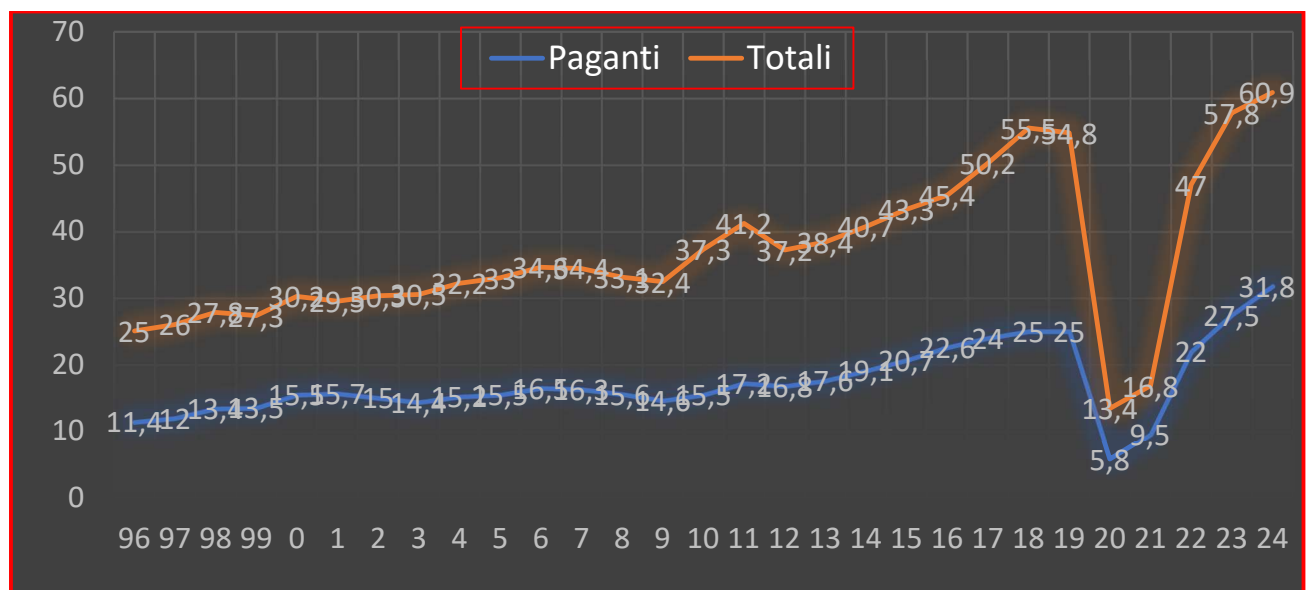
Senza nulla togliere ai rilevanti meriti dell'Amministrazione Pubblica nella salvaguardia e nella promozione del nostro patrimonio culturale, bisogna rilevare come sia **indispensabile allargare a soggetti privati l'intervento e la gestione** per rendere maggiormente fruibili le enormi risorse culturali nazionali.

3. Superare gli squilibri esistenti nei flussi di visitatori

L'analisi di alcuni dati relativi ai **visitatori dei siti culturali statali** rafforza il convincimento che sussidiarietà e partenariato pubblico-privato rappresentino la via maestra per accrescere la fruizione culturale, obiettivo dichiarato dal presente Disegno di Legge.

Bisogna, innanzitutto, constatare la crescita dei visitatori complessivi di musei, monumenti e aree archeologici statali, passati da 54,8 milioni del 2019 ai 60,9 milioni del 2024, di cui paganti 31,8 milioni, con un incremento dell'11% rispetto al periodo pre-Covid (fig. 1).

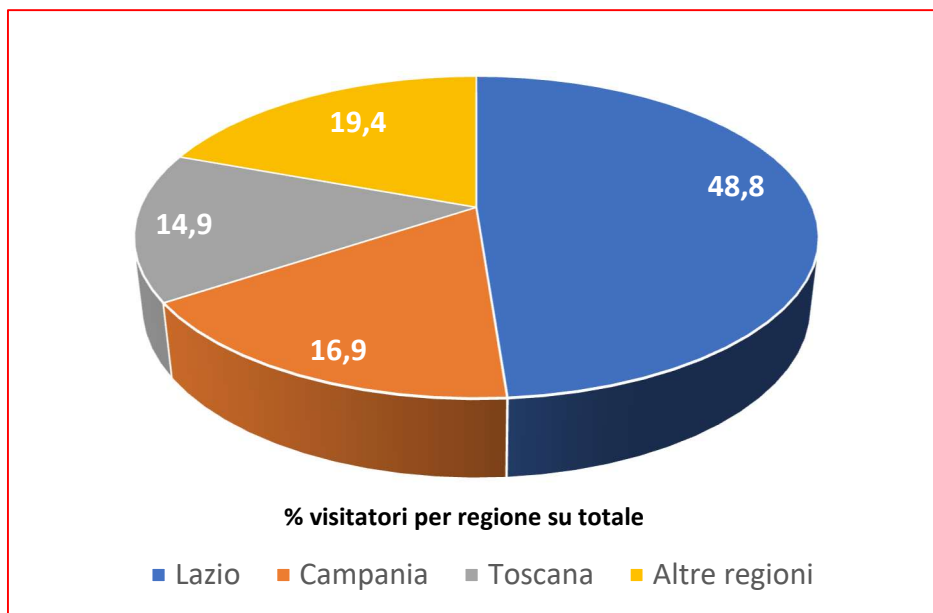
Fig. 1 - Visitatori di siti statali (in milioni)



Fonte: elaborazione Rur su dati MIC

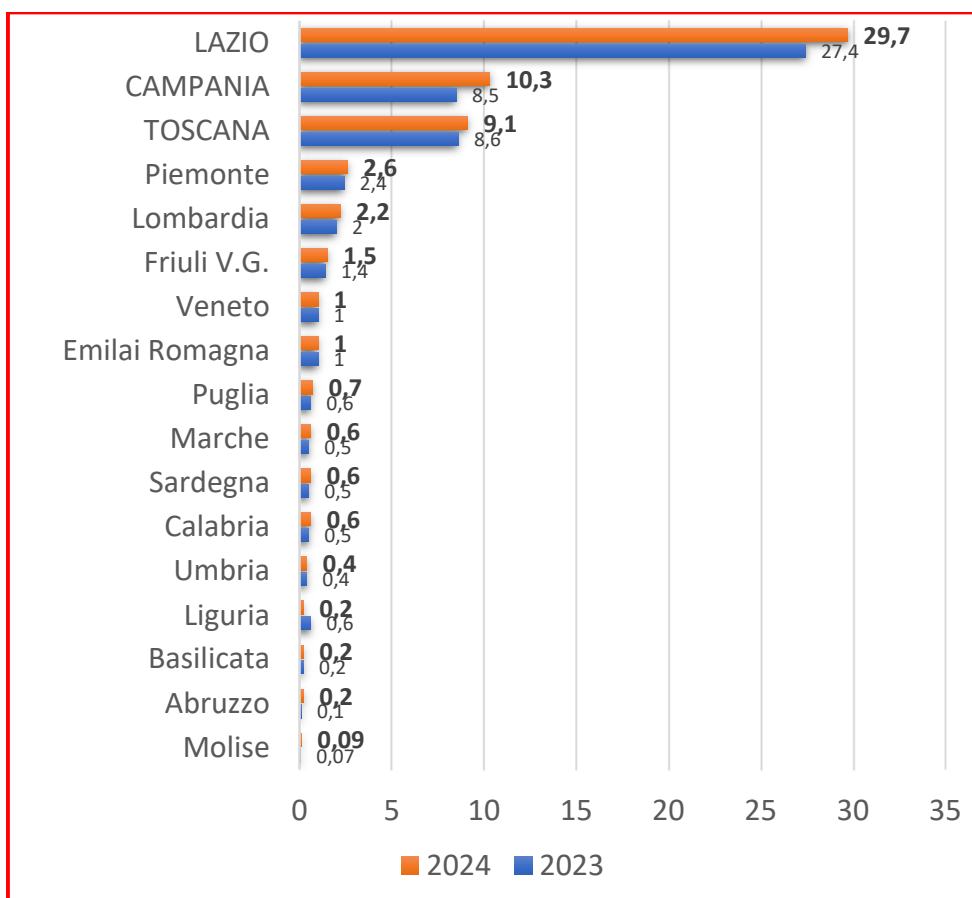
Tuttavia, più dell'80% dei visitatori, concentrato in sole tre regioni, ed in particolare 29,7 milioni, pari al 48,8%, si sono riferiti ai siti del Lazio, 10,3 milioni pari al 16,9% quelli della Campania, 9,1 milioni pari al 14,9% quelli della Toscana. Solo il restante 19,4% dei visitatori di siti statali copre le restanti 17 regioni italiane (figg. 2-3).

Fig. 2 – Ripartizione dei visitatori per le principali regioni di affluenza (val. % anno 2024)



Fonte: elaborazione Rur su dai MIC

Fig. 3 – Visitatori dei siti statali per regione (in milioni)

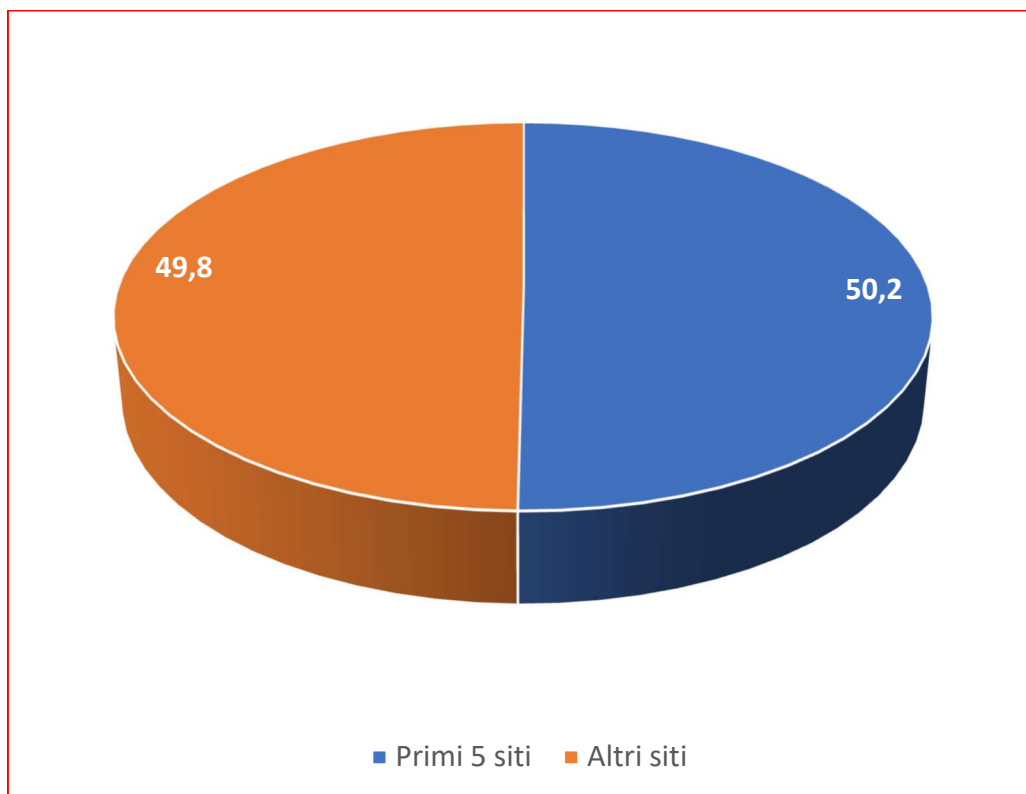


Fonte: elaborazione Rur su dai MIC

Ma anche all'interno dei territori regionali gli squilibri in termini di fruizione del patrimonio culturale pubblico sono altrettanto evidenti. Infatti, su 453 musei, monumenti e aree archeologiche statali, i **primi cinque siti per flusso di visitatori coprono il 50% del totale.**

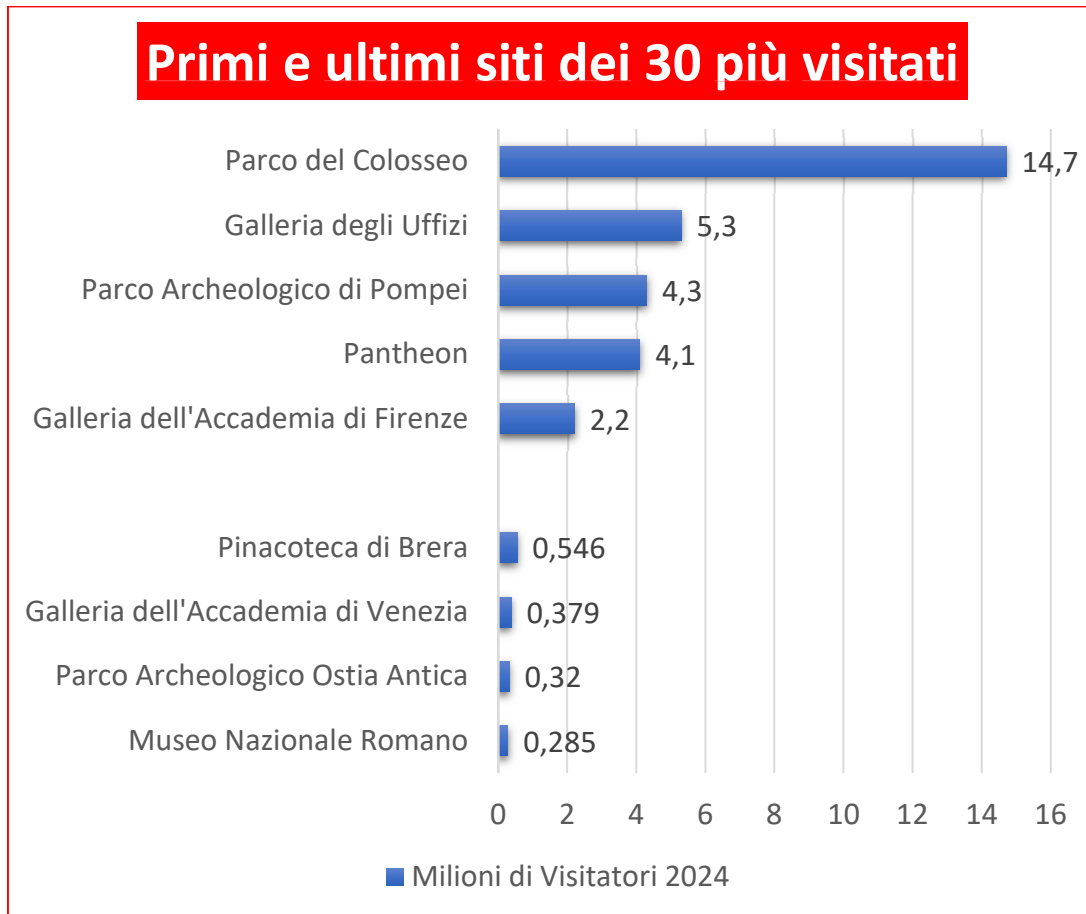
In particolare, il Parco Archeologico del Colosseo nel 2024 ha registrato 14,7 milioni di visitatori, la Galleria degli Uffizi 5,3 milioni, il Parco Archeologico di Pompei 4,3 milioni, il Pantheon 4,1 milioni, la Galleria dell'Accademia di Firenze 2,2 milioni. **In totale i primi cinque siti, con 31,6 milioni di ingressi, superano il 50% del totale** (figg. 4-5).

Fig. 4 – Incidenza dei primi cinque siti più visitati sul totale ingressi (val. % anno 2024)



Fonte: elaborazione Rur su dati MIC

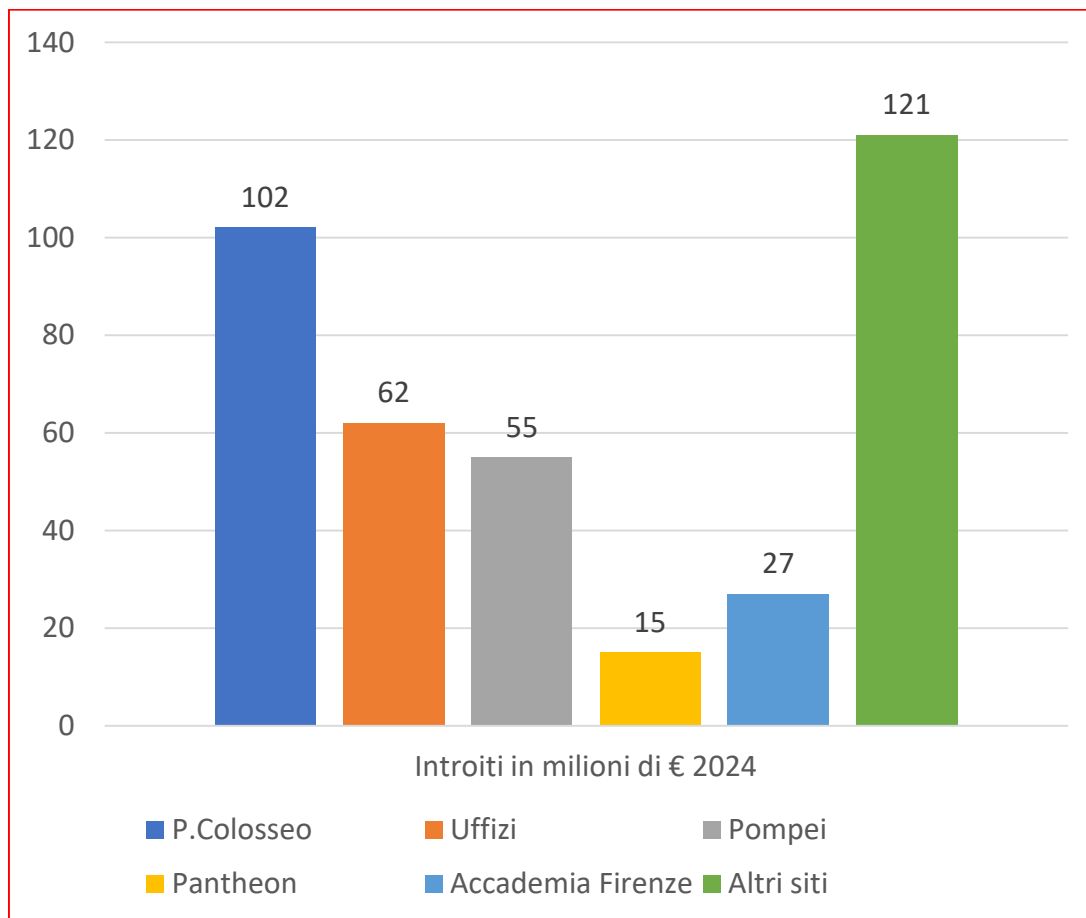
Fig. 5 – Primi cinque siti più visitati (e ultimi quattro) dei trenta più visitati (milioni di visitatori)



Fonte: elaborazione Rur su dai MIC

Infine, anche sotto il profilo dei proventi dei beni culturali statali, gli squilibri sono evidenti. Difatti, sui **382 milioni di euro** (dato 2024) come introito totale dei 453 musei, monumenti e aree archeologiche, oltre un quarto, pari a **102 milioni**, **deriva dagli ingressi del solo Parco Archeologico del Colosseo** di Roma (fig. 6).

Fig. 6 – Introiti di musei, monumenti e aree archeologiche statali (in milioni)



Fonte: elaborazione Rur su dati MIC

È opinione di AICC che per superare questi evidenti divari sia indispensabile, come prospettato dal Disegno di Legge in esame, una collaborazione fra pubblico e privato, un'integrazione fra soggetti diversi con una comune finalità culturale, in quanto l'**apporto di soggetti esterni alla Pubblica Amministrazione moltiplica le forze** impegnate nel porre la valorizzazione culturale al centro dell'identità e della coesione sociale del nostro Paese.

4. Previsione di strumenti operativi, con particolare riferimento al partenariato speciale pubblico-privato (PSPP)

Il **Disegno di Legge meritoriamente introduce indicazioni in grado di migliorare normative esistenti** che, nei fatti, si sono rivelate fortemente disincentivanti per l'apporto dei privati.

L'**Anagrafe degli istituti, dei luoghi della cultura e dei beni culturali** potrà certamente ritrovare forme di raccordo con archivi già esistenti, a partire da quelli dell'Istituto Centrale del Catalogo o altri di nuova formazione, come il Censimento di Parchi e Giardini Storici finanziato dal PNRR.

La novità positiva in termine di censimento, così come stabilito nell'articolo 2 del presente Disegno di Legge, è che alla identificazione dei beni, viene aggiunta la **qualità della valorizzazione**, in particolare per registrare **il grado di utilizzo e la gestione dei beni stessi**.

Si avrà quindi contezza sia dei beni abbandonati e in disuso, sia di quelli che non prevedono l'apertura e la fruizione, con un contributo anche alla trasparenza sulle gestioni indirette, ove esistenti.

Lo stesso articolo prevede poi l'istituzione dell'**Albo della Sussidiarietà Orizzontale**, per individuare i soggetti cui eventualmente affidare la gestione indiretta dei beni o la concessione in uso. Entro 18 mesi dall'approvazione definitiva della Legge, il Ministero della Cultura dovrà prevedere per decreto all'attuazione della norma che nei fatti andrà a modificare l'Elenco Speciale delle Imprese Culturali e Creative presso il Registro delle imprese delle Camere di Commercio, derivante dall'articolo 23 della Legge 206/2023, cosiddetta del Made in Italy, e con i decreti direttoriali del 19 luglio 2025 e del 7 agosto 2025 e con l'Avviso Pubblico del 30 settembre 2025.

Tale Elenco Speciale rende possibile l'iscrizione a un'enorme quantità di soggetti (si stima un potenziale di circa 450mila, con centinaia di Ateco eleggibili alla qualifica di imprese culturali e creative) senza alcuna specificazione riguardo alle caratteristiche e competenze degli operatori da includere.

L'Albo della Sussidiarietà Orizzontale **dovrebbe prevedere diverse sezioni** inerenti alle capacità operative e alla natura di ciascun soggetto, distinguendo in particolare gli operatori strutturati con personale dipendente e con un raggio di attività almeno nazionale da altri soggetti con caratteristiche professionali utili

alla valorizzazione del patrimonio culturali ma con capacità operative più limitate. Sembra opportuno comunque distinguere l'attività di impresa da quelle professionali, di lavoro autonomo o di volontariato.

Un punto di grande interesse presente nell'**articolo 3 comma 1 lettera b)** prevede la promozione della **partecipazione di soggetti privati, singoli o associati**, alla valorizzazione del patrimonio culturale pubblico attraverso nuove forme di gestione, con particolare riferimento al **Partenariato Speciale Pubblico-Privato**.

Lo stesso articolo al comma 2 stabilisce che per l'attuazione degli interventi con il contributo dei privati è autorizzata la spesa di 4,5 milioni di euro a decorrere dall'anno 2026.

Questa norma è particolarmente significativa perché chiarisce la valenza della collaborazione fra pubblico e privato, e nei fatti offre una interpretazione a questo strumento diversa dalla Circolare del Dipartimento per la Valorizzazione (DIVA) del MIC nr. 10 del 1 agosto 2025 "Linee guida in materia di partenariato speciale pubblico-privato per istituti e luoghi della cultura" nella quale si specifica (al punto 4 lettera g)) che il rapporto fra istituzioni e imprese debba prevedere il carattere gratuito del contratto e l'assenza di onerosità per la Pubblica Amministrazione.

La circolare del MIC da rivedere con il decreto attuativo previsto dal presente Disegno di Legge si basa sull'**articolo 134 del Codice dei contratti pubblici, rubricato "Contratti gratuiti e forme speciali di partenariato", che sono quindi due istituti differenti**, come emerge anche dalla lettura della relazione illustrativa. Il Codice offre da un lato la possibilità di concludere contratti gratuiti (comma 1 dell'articolo 134), sul modello delle sponsorizzazioni, dall'altro prevede il modello del PSPP (commi 2 e seguenti), "con le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente", il che fa dedurre che tali risorse, se esistenti, possono essere messe a disposizione del partenariato. Sugeriamo quindi che la scelta del carattere oneroso o meno del PSPP avvenga di volta in volta, non precludendo *a priori* la possibilità di un contratto di tipo oneroso.

La stessa Circolare 10/2025 da rivedere in sede applicativa del presente Disegno di Legge nel paragrafo 3) "**Esame comparativo tra concessione dei servizi culturali e partenariato speciale**" specifica con chiarezza la differenza fra questi due strumenti, non riconducibile all'onerosità o meno per la PA. La **concessione**

realizza, infatti, una forma di esternalizzazione di servizi e il compito del privato è confinato alla mera gestione. Nel **partenariato** la centralità è attribuita al **contributo del privato al progetto** di rifunzionalizzazione o di valorizzazione di un bene, alla definizione di un **piano di attività flessibili e adattabili**, in un clima di collaborazione. Quindi, la differenza è nel contenuto del rapporto pubblico privato, non nella onerosità o meno.

AICC ha inviato una lettera al Signor Ministro della Cultura richiedendo la rimozione del vincolo di gratuità presente nella circolare.

Rimuovere come fa il presente Disegno di Legge un tale divieto porterà certamente ad **accrescere la portata degli interventi attraverso l'integrazione fra risorse di diversa provenienza**, lasciando alle Amministrazioni la facoltà di stabilire anche le modalità di finanziamento dei progetti, consentendo in tal modo il massimo utilizzo del PSPP che il legislatore ha concepito come flessibile e adattabile alle circostanze del caso.