

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

## 7<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE

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

---

**Seduta n. 466**

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

33° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MARTEDÌ 1° FEBBRAIO 2006

---

**Presidenza del presidente ASCIUTTI**

**INDICE****Documento conclusivo**(Seguito dell'esame e approvazione del *Doc.* XVII, n. 25)

PRESIDENTE . . . . .	Pag. 3, 9
ACCIARINI ( <i>DS-U</i> ) . . . . .	5
* BEVILACQUA ( <i>AN</i> ) . . . . .	8
BRIGNONE ( <i>LP</i> ) . . . . .	7
COMPAGNA ( <i>UDC</i> ) . . . . .	8
FAVARO ( <i>FI</i> ) . . . . .	6
* SOLIANI ( <i>Mar-DL-U</i> ) . . . . .	3
<i>ALLEGATO (contiene lo schema di documento conclusivo)</i> . . . . .	10

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

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

*I lavori hanno inizio alle ore 15,20.*

*PROCEDURE INFORMATIVE*

**Documento conclusivo**

(Seguito dell'esame e approvazione del *Doc. XVII*, n. 25)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'esame dello schema di documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sui nuovi modelli organizzativi per la tutela e la valorizzazione dei beni culturali, sospeso nella seduta di ieri.

Colleghi, ho predisposto un nuovo schema di documento conclusivo, che sarà pubblicato in allegato ai resoconti della seduta odierna, nel quale ho cercato di recepire le principali osservazioni emerse nel corso del dibattito.

Passiamo alla votazione.

\* SOLIANI (*Mar-DL-U*). Innanzitutto vorrei esprimere il mio rammarico per l'assenza del Governo e soprattutto per il modo, inutilmente polemico, con cui il Sottosegretario ha abbandonato i lavori dell'Aula.

Poiché stiamo esprimendo una valutazione conclusiva non solo su un documento ma essenzialmente su un'esperienza vissuta da questa Commissione, che a mio parere ha segnato positivamente l'impegno di tutti coloro che in questi cinque anni si sono assunti la responsabilità della tutela e della valorizzazione dei beni culturali, farò dapprima qualche osservazione ed infine dichiarerò la posizione del mio Gruppo.

Questa indagine conoscitiva, conclusasi con uno schema di documento conclusivo che rappresenta senz'altro uno strumento utile, è indicativa di un'esperienza interessante della Commissione che ha mostrato un forte senso di responsabilità per i beni culturali del Paese, completando il suo lavoro con visite e confronti a livello internazionale. Non c'è dubbio infatti che la 7<sup>a</sup> Commissione del Senato abbia affrontato le varie problematiche con una dimensione di respiro internazionale che ha rappresentato senz'altro un elemento positivo.

A mio parere lo schema di documento conclusivo mette in luce lo sforzo compiuto da tutti per leggere la realtà e proporre quindi una base di valutazione per avviare una nuova fase con la futura legislazione. Non vi è dubbio che lo schema di documento conclusivo, come del resto il cuore dell'indagine conoscitiva stessa, abbia colto l'importanza dei modelli organizzativi. Questo tema, interamente politico-istituzionale, si è confrontato con l'intenso dibattito politico-culturale di questi ultimi anni riguardante il nodo dei modelli organizzativi di tutela e valorizzazione,

in un continuo scambio e approfondimento tra concetto e responsabilità di tutela e concetto e responsabilità di valorizzazione. Allo stesso tempo, nel rapporto tra pubblico e privato si è data particolare rilevanza alla funzione pubblica riconosciuta ai beni culturali e alla necessità di una loro fruizione da parte dei cittadini non soltanto del nostro Paese ma del mondo intero. Si è aperto quindi un confronto istituzionalmente interessante sul tema della partecipazione dell'opinione pubblica e del diritto dei cittadini, italiani e stranieri, a fruire dei nostri beni culturali, che rappresentano un patrimonio per il mondo intero e non soltanto per il nostro Paese.

Riconosco che lo schema di documento conclusivo ha messo in luce questo dibattito ricercando soluzioni stringenti e adeguate. Dal nostro punto di vista non c'è parso di aver intravisto finora la soluzione migliore. Il punto di equilibrio tra le varie esigenze, che può essere trovato soltanto con uno slancio di investimento politico complessivo, è senz'altro difficile da individuare e la difficoltà di trovare accordi in questa sede si ripercuote sull'individuazione di soluzioni relative agli assetti politico-istituzionali.

Allo stesso modo l'analisi del rapporto tra Stato, Regioni ed enti locali ha messo in luce, rispetto alla riforma del Titolo V e alle ulteriori modifiche costituzionali, più i problemi presenti e le nuove soggettività che non una soluzione armonica da parte del contesto istituzionale del Paese.

Vorrei sottolineare alcuni elementi di contraddizione tra quanto elaborato, attraverso l'indagine conoscitiva, e la realtà per come si presenta in relazione al ruolo degli enti locali e alla loro spinta ad essere protagonisti in questo campo. Se da una parte la valorizzazione dei beni culturali viene considerata uno degli aspetti fondamentali delle politiche culturali degli enti locali, soprattutto di Regioni, Province e Comuni, dall'altra, non si può negare che in realtà tutte le manovre finanziarie, compresa l'ultima, non hanno fatto altro che penalizzare questo settore (anche la semplice esposizione di un manifesto relativo ad una mostra o ad altra iniziativa locale appare problematica).

Abbiamo avuto modo di acquisire poi definitivamente l'interesse e il protagonismo dei privati. Si tratta di uno degli elementi che ricaviamo da una legislatura che nell'impianto politico e programmatico ha mostrato particolare attenzione a questo aspetto. In connessione con questi elementi di struttura istituzionale abbiamo potuto esaminare il ruolo delle sovrintendenze e del personale stesso. Mentre attraverso la nostra indagine abbiamo potuto rilevare, di volta in volta, competenze e disagi, passione e fatica, inevitabilmente nel rapporto con il Ministero abbiamo dovuto constatare politiche più spicciole, gravi difficoltà se non addirittura distorsioni nell'assegnazione degli incarichi.

Uno schema di documento conclusivo dovrebbe confrontarsi non solo con le considerazioni emerse in questa sede ma anche con la valutazione complessiva di un sistema che probabilmente ci avrebbe visto contrapposti. Ciò non è stato possibile per ragioni politiche e non soltanto di tempo. È chiaro che in tutti questi anni c'è stata un'azione di Governo. Ci chiediamo anche se il Codice dei beni culturali e del paesaggio sia sufficiente o se invece non sia necessaria un'azione di governo più efficace dal punto

di vista interno e internazionale. Del resto, anche la proiezione sul piano internazionale ha rilevato alcune carenze. Giudico infatti piuttosto debole l'idea di una presenza dei beni culturali come grande risorsa nell'area del Mediterraneo. La stessa gestione di ARCUS non è indifferente – e qualche passaggio dello schema di documento conclusivo per fortuna ha sottolineato tale aspetto – non potendo essere legata agli interessi specifici del Ministro di turno, in questo caso nemmeno dei beni culturali ma delle infrastrutture. Ritengo doveroso sottolineare, avendo un mandato nazionale, il mio rammarico nell'assistere al trasferimento di molte risorse musicali a Parma e al taglio dei fondi del FUS. È evidente che qualcosa non quadra rispetto ad una politica generale che dovrebbe essere funzionale alla tutela e alla valorizzazione dei beni culturali in un senso più armonico.

La realtà delle cose ci consegna in sostanza una valutazione positiva sulla scelta dell'indagine e sul modo in cui è stata condotta e portata a termine attraverso la collaborazione di tutti. Desidero pertanto esprimere un reciproco ringraziamento per quanto fatto nell'arco di questi cinque anni di lavoro parlamentare in termini di confronto e dialogo tra maggioranza e opposizione all'interno di questa Commissione.

Tuttavia, poiché i modelli organizzativi di tutela e valorizzazione dei beni culturali sono strettamente connessi all'azione di Governo, è evidente che risentono della politica, a nostro parere negativa, che è stata esercitata. In sostanza, con queste valutazioni complessive, il Gruppo della Margherita si asterrà sullo schema di documento conclusivo, riconoscendo il valore, ma anche i limiti, delle esperienze vissute insieme.

ACCIARINI (*DS-U*). Signor Presidente, mi associo al rammarico della collega, il cui intervento condividiamo, per la decisione del rappresentante del Governo di allontanarsi dalla Commissione. Nessuno pretendeva che il Governo facesse il comodo dei senatori, come è stato detto, ma visto che i due atti in discussione riguardano strettamente il Ministero per i beni e le attività culturali sarebbe stato interessante, anche come cortesia nei rapporti istituzionali, visto che le presenze di Ministri o di Sottosegretari non sono state così frequenti, avere oggi, giorno quasi conclusivo dei lavori su questo tema, il sottosegretario Bono con noi.

Credo poi sia giusto riconoscere, da parte di noi rappresentanti dell'opposizione, la volontà di collaborazione che la Presidenza ha mostrato anche in occasione di questo schema di documento conclusivo. Quel che noi consegniamo è un risultato interessante. Abbiamo compiuto esperienze significative, tali da giustificare l'impegno finanziario chiesto al Senato per questa indagine. Prima pensavamo di poter fare un lavoro utile; ora possiamo dire che il lavoro era non solo utile ma anche necessario.

Su due punti in particolare vorrei soffermarmi per qualche minuto, esprimendo alcune mie perplessità, che voglio consegnare, con spirito costruttivo, a chi dovrà governare questo Paese, chiunque esso sia. Il primo riguarda la riforma del Titolo V della Costituzione del 2001, un tentativo, certo non riuscito in assoluto, di identificare le competenze spettanti alle diverse componenti della Repubblica, chiamate a dare attuazione all'arti-

colo 9 della Costituzione. Tale riforma avrebbe dovuto trovare una sua articolazione in una legislazione successiva, ma così non è stato. Dire quindi che l'attuale contenzioso dimostra che era bene votare contro la riforma, come fatto dal centro-destra, è sbagliato. Certo la riforma aveva delle criticità, che si sono però accentuate anche perché è mancato l'atto di collegamento tra la Costituzione e la vita di tutti i giorni in un settore così importante come quello dei beni culturali. Non mi sento di associarmi quindi a certe critiche, perché nei cinque anni di legislatura non c'è stata la volontà precisa (e non parlo di questa Commissione, nella quale abbiamo continuato a ragionare e presso la quale sono intervenuti i rappresentanti delle Regioni, anche sul tema dei modelli) di dare reale attuazione al Titolo V e quindi di risolvere, non con la *devolution*, ma con una vera sussidiarietà verticale, i problemi di questo settore così delicato.

Come diceva anche la collega Soliani, tutti noi ci siamo chiesti quali potessero essere le forme di finanziamento per il settore, che nello schema di documento conclusivo trovano una articolazione. La questione del rapporto tra pubblico e privato, con tutte le modalità con cui esso si può estrinsecare, ha accompagnato costantemente il nostro operare. Dopo aver ascoltato alcune affermazioni, dopo aver rilevato l'atteggiamento del Governo nei confronti del settore e del progetto ARCUS, società tuttora inespressa, mi sembra che all'interrogativo sul finanziamento non si risponda. Non si poteva certo pensare di sciogliere completamente il nodo, ma di sicuro, anche per questi cinque anni alle spalle, non si lasciano in eredità al futuro Governo le vie giuste da seguire. Più lo Stato si impegna, più giungeranno le risorse dei privati e viceversa. Le incertezze, in anni talvolta drammatici per i beni culturali, con momenti in cui eravamo tutti sotto pressione, perché i direttori dei musei affermavano di non riuscire a svolgere neppure le attività più elementari, non hanno giovato a questo rapporto tra pubblico e privato. Solo se lo Stato sarà il primo a credere in questo settore, solo se lo considererà un settore in cui investire, ci potranno essere dei benefici. Lungi da me comunque considerarlo un fattore di mera produzione di ricchezza, perché i beni culturali sono innanzitutto una testimonianza materiale di grande valore nella civiltà di un popolo. Prevedere che il grande patrimonio culturale dell'Italia, che appartiene anche a tutta l'umanità, possa essere valorizzato e potenziato richiede una visione di maggiore intervento dello Stato.

Ringraziando molto il Presidente per le correzioni che ha ritenuto di apportare ad uno schema di documento conclusivo che comunque sarà importante per lo sviluppo di questo settore, preannuncio il voto di astensione dei Democratici di Sinistra.

FAVARO (FI). Signor Presidente, lo schema di documento conclusivo al nostro esame, che consegniamo a futura memoria, perché siamo in chiusura di legislatura, è un ottimo testamento di quanto fatto e anche l'esame diacronico di quanto realizzato negli ultimi 15 anni in Italia per la tutela e la valorizzazione dei beni culturali. Sono pochi i settori dello Stato caratterizzati da una tale dinamicità dal punto di vista legislativo.

Si è ormai generalizzata la coscienza che i beni culturali possano avere un riflesso di carattere economico. Di certo sono pagine stratificate della nostra storia, sono la nostra cultura. La coscienza di un popolo esiste nella misura in cui il popolo stesso è geloso dei suoi beni culturali. Da questo punto di vista abbiamo una storia che non ha niente da invidiare a quella di altri Paesi.

Dello schema di documento conclusivo va sottolineata l'analisi critica della riforma del Titolo V della Costituzione per le sue conseguenze in materia di tutela e di valorizzazione dei beni culturali, con la difficoltà di una distinzione netta tra i poteri degli enti locali e i poteri dello Stato, con un processo di devoluzione che ha assegnato alle Regioni e agli enti locali compiti di valorizzazione dei beni culturali, dimenticando il loro inevitabile ruolo di tutela. Basti pensare ad un piano regolatore, che può compromettere il contesto in cui si trova una villa romana o una villa veneta. Per quanto riguarda il ruolo dello Stato e delle Regioni, prendiamo atto del fatto che la Costituzione non è chiara e soddisfacente in tutte le sue parti. Ritengo che allo Stato debba essere affidato un ruolo ben superiore: completiamo quindi il processo di devoluzione, ma è chiaro che la promozione della cultura italiana all'estero, che ha come riflesso anche la valorizzazione dei beni culturali, può essere fatta soltanto a livello di Stato. È evidente che i cittadini stranieri, se conoscono il nostro Rinascimento o il nostro Medioevo, saranno maggiormente spinti a venire e ad apprezzare i beni culturali dell'Italia. Ritengo, pertanto, che il ruolo dello Stato debba essere riscoperto anche in materia di valorizzazione.

Vi è la consapevolezza che siamo alla ricerca di soluzioni ottimali e, a tal fine, abbiamo svolto anche un lavoro *bipartisan*; ci siamo trovati, infatti, abbastanza d'accordo nel ricercare le vie migliori, prendendo atto del fatto che – come è stato evidenziato da chi mi ha preceduto – il bene culturale non deve essere considerato soltanto dal punto di vista economico, anche se indubbiamente esiste un riflesso di questo tipo. Nel merito, però, sottolineo che i risultati sono insoddisfacenti: in Italia abbiamo visto diminuire i turisti, che sono invece aumentati in altri Paesi con ricchezze, sotto questo profilo, senz'altro minori.

Abbiamo svolto, pertanto, un grande lavoro di lettura e concludiamo l'indagine conoscitiva con uno schema di documento che evidenzia le criticità e sul quale peraltro abbiamo trovato notevoli convergenze. Queste vanno attribuite alla capacità di gestire in modo *bipartisan* la Commissione, oltre che all'amore che tutti noi nutriamo per questo settore del Paese.

BRIGNONE (LP). Signor Presidente, dall'indagine conoscitiva in titolo scaturisce uno schema di documento conclusivo che ripercorre l'*iter* della tutela e della fruizione dei beni culturali in Italia a partire dal 1990, e forse anche da prima. Tale *iter* si è accompagnato a quello della riforma costituzionale che purtroppo talvolta, invece di agevolare il rapporto con i beni culturali, ha creato questioni e contese in tema di legislazione concorrente Stato-Regioni e, di conseguenza, enti locali.

Emerge, innanzi tutto, che non si tratta soltanto della tutela e della valorizzazione; infatti, i termini «tutela, conservazione, fruizione e valorizzazione» hanno significati diversi, ma comunque sono tutti collegati tra loro. Ciò significa che la soluzione – come è stata giustamente indicata, purtroppo brevemente, dallo schema di documento – può essere individuata soltanto nella creazione di un sistema che sia complessivo, ma applicato anche a livello locale di volta in volta e comunque integrato; infatti, nonostante i passi in avanti compiuti attraverso la cosiddetta legge Ronchey (servizi aggiuntivi, mecenatismo, fondazioni, ARCUS e così via), ovviamente rimane da risolvere la questione preminente del reperimento delle risorse finanziarie a fronte delle necessità.

Il sistema integrato deve tenere conto, ad esempio, anche della peculiarità dei beni culturali di proprietà ecclesiastica. In questa Commissione abbiamo esaminato la convenzione che è stata rinnovata tra lo Stato e la Conferenza episcopale italiana. In proposito, sia dalla maggioranza che dall'opposizione sono state sollevate, ad esempio, anche questioni inerenti le esigenze di culto, la valorizzazione e la fruizione dei beni. Tutto ciò forse non è stato risolto in modo ottimale.

Rimane la questione che lo Stato, quando interviene con il sostegno finanziario per un restauro, ovviamente poi chiede che ne sia assicurata la fruizione per la collettività. Nel mio collegio elettorale, vi sono Comuni di 300 o 400 abitanti che hanno beni culturali di grandissima valenza: ottenuto il finanziamento, all'ente locale spetterebbe il compito di renderlo fruibile; ciò, però, diventa difficile mentre risulta più facile ottenere il finanziamento e condurre il restauro piuttosto che rendere fruibile quel bene culturale.

Ritengo comunque che lo schema di documento conclusivo, anche se avrebbe potuto indicare strade più precise per guardare avanti suggerendo nuovi modelli ed aumentando le potenzialità già espresse a livello di Regioni e di enti locali secondo un principio di sussidiarietà, è sicuramente valido e pertanto su di esso dichiaro fin d'ora il voto favorevole.

\* BEVILACQUA (AN). Signor Presidente, i tempi tiranni (dobbiamo votare subito) non ci consentono ulteriori approfondimenti sull'argomento; tuttavia voglio sottolineare che lo schema di documento conclusivo, dal quale emerge l'impegno dell'intera Commissione, tanto della maggioranza quanto dell'opposizione, è assolutamente positivo poiché pur evidenziando i punti di criticità del sistema indica modelli organizzativi efficienti volti non solo a tutelare e a valorizzare i beni culturali, ma soprattutto a rendere fruibile la grande ricchezza del nostro Paese.

Per tali motivi, dichiaro il voto favorevole del Gruppo Alleanza Nazionale.

COMPAGNA (UDC). Signor Presidente, dichiaro il voto favorevole del Gruppo UDC sullo schema di documento conclusivo illustrato dal Presidente.



*(Il Presidente accerta la presenza del numero legale).*

PRESIDENTE. Metto ai voti lo schema di documento conclusivo.

**È approvato.**

Propongo ai componenti la Commissione di formalizzare la conclusione di questa indagine conoscitiva e di pubblicare gli atti ad essa relativi.

Se non si fanno osservazioni, così rimane stabilito.

Dichiaro poi conclusa l'indagine conoscitiva sui nuovi modelli organizzativi per la tutela e la valorizzazione dei beni culturali.

*I lavori terminano alle ore 15,55.*

ALLEGATO

**DOCUMENTO CONCLUSIVO DELL'INDAGINE CONOSCITIVA  
SUI NUOVI MODELLI ORGANIZZATIVI PER LA TUTELA E  
LA VALORIZZAZIONE DEI BENI CULTURALI APPROVATO  
DALLA COMMISSIONE (Doc. XVII, n. 25)**

1. INTRODUZIONE

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

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

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

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

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

Ciò premesso, attraverso le mirate audizioni e i sopralluoghi in alcune delle principali realtà culturali italiane ed estere, la Commissione ha analizzato le criticità connesse all'esercizio delle funzioni di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale, dalle quali sono emerse importanti indicazioni che costituiranno un utile punto di partenza anche per la prossima legislatura.

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

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

### 2.1 *Origini della distinzione fra tutela e valorizzazione*

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

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

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

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

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

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

Successivamente, la legge n. 142 del 1990, recante l'ordinamento delle autonomie locali (ora abrogata dal decreto legislativo n. 267 del 2000), incluse fra le funzioni spettanti alle province la valorizzazione dei beni culturali (all'articolo 14, comma 1, lettera c)), nonché – in colla-

borazione con i comuni interessati – il coordinamento e la realizzazione di opere, fra l'altro, di rilevante interesse culturale (articolo 14, comma 2).

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

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

## *2.2 Il decentramento amministrativo e la riforma costituzionale del 2001*

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

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

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

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

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

Con specifico riferimento alla ripartizione delle competenze legislative in tema di beni culturali, il nuovo Titolo V ribadisce la competenza

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

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

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

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

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

### *2.3 Profili di criticità nei processi di decentramento*

Nelle audizioni e nei sopralluoghi svolti nell'ambito dell'indagine conoscitiva è stato possibile approfondire i profili di maggiore criticità del nuovo riparto di competenze testè richiamato. Ne è emerso un quadro indubbiamente problematico, che induce a riflettere sull'opportunità di alcune modifiche.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

\* \* \*

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

#### *2.4 Le novità introdotte dal codice dei beni culturali in tema di sussidiarietà verticale*

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

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

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

Peraltro, rispetto alla disciplina previgente, esso ha il pregio di porsi in un'ottica di integrazione fra tutela e valorizzazione. In proposito, si afferma all'articolo 1, comma 2, che «la tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale concorrono a preservare la memoria della comunità nazio-

nale e del suo territorio e a promuovere lo sviluppo della cultura». Con riferimento alle funzioni di tutela (come detto riservata allo Stato) e di valorizzazione (rimessa alla legislazione concorrente), che vengono definite con maggiore chiarezza, si sancisce quindi in modo univoco il necessario rapporto di subordinazione della seconda rispetto alla prima.

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

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

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

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

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

Si tratta di una previsione da accogliere con favore, tanto più che uno dei profili di maggiore criticità segnalati dagli interlocutori sia statali che regionali nel corso di alcuni dei sopralluoghi svolti è stato individuato proprio nella difficoltà di rapporti fra soprintendenze e amministrazioni locali. A tal fine, appare indispensabile predisporre strumenti idonei affinché lo Stato e in particolare i suoi organi periferici non si limitino a svolgere una funzione meramente ostativa nel settore, ma giungano a partecipare attivamente alle fasi di programmazione degli interventi posti in essere da altri soggetti.

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



Viene inoltre operata una distinzione concettuale fra fruizione e valorizzazione, chiarendo che la seconda presuppone la prima. Da un punto di vista logico, è peraltro indubbio che la fruizione precede la valorizzazione, in quanto inscindibilmente connessa alla tutela, della quale rappresenta lo sbocco necessario. La valorizzazione interviene invece su un bene già tutelato e quindi, di regola, già fruibile. Si risolve così una seria lacuna normativa, sulla quale – come accennato – si espresse anche il Consiglio di Stato.

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

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

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

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

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

\* \* \*

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

### 3. TUTELA E VALORIZZAZIONE: SUSSIDIARIETÀ ORIZZONTALE

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

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

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

#### 3.1 Affidamento dei servizi aggiuntivi

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ai sensi dell'articolo 115, le attività di valorizzazione dei beni culturali ad iniziativa pubblica sono gestite in forma diretta o indiretta. Que-

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### *3.2 Contratti di sponsorizzazione*

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

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

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

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

### 3.3 *ARCUS Spa*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### 4. ULTERIORI CRITICITÀ INDIVIDUATE NEL CORSO DELL'INDAGINE CONOSCITIVE

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

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

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

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

Del resto, è indispensabile che il Ministero non rinunci al tratto distintivo che lo caratterizzò all'atto della sua istituzione e cioè la distinzione fra momento tecnico-scientifico e gestione amministrativa. A tal fine, occorre rimediare sollecitamente al prolungato blocco delle assunzioni, soprattutto con riferimento ai profili tecnico-scientifici, restituendo all'Amministrazione quel prestigio di competenze di cui godeva in passato.

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

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

Né, del resto, si è riusciti a comprimere i costi di gestione con l'introduzione di talune misure, come ad esempio l'obbligo per le pubbliche amministrazioni di ricorrere per gli acquisti di beni e servizi alla CONSIP. In proposito, nel corso dei sopralluoghi la Commissione ha infatti raccolto

numerose testimonianze in merito alla scarsa convenienza del ricorso a tale strumento, atteso che spesso analoghi beni e servizi erano disponibili sul mercato a prezzi inferiori.

Fra le ulteriori criticità emerse nel corso dell'indagine conoscitiva, non vanno dimenticate le difficoltà finanziarie in cui versano specificamente gli Archivi di Stato, che ostacolano il perseguimento non solo di strategie di sviluppo (connesse, fra l'altro, come l'evoluzione informatica), ma anche delle finalità istituzionali. A seguito della scarsità delle risorse pubbliche a disposizione, molti Archivi hanno infatti denunciato l'impossibilità di far fronte alle spese di gestione per assicurare il funzionamento ordinario delle strutture e al necessario adeguamento dei locali, in molti casi non più idonei a contenere l'imponente documentazione pubblica.

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

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

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

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

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

Al riguardo, appaiono particolarmente opportune le modifiche proposte all'articolo 12 del Codice dal richiamato schema di decreto legislativo correttivo. Quest'ultimo, da un lato, stabilisce che i beni culturali, sino a conclusione della verifica dell'interesse culturale, sono sottoposti non solo alle disposizioni in materia di tutela, bensì anche in materia di valorizzazione; dall'altro, viene finalmente espunto ogni riferimento al richiamato articolo 27 del decreto-legge n. 269, del resto in linea con l'articolo 3,



comma 6-ter, del decreto-legge n. 35 del 2005, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 80 del 2005, secondo cui nei procedimenti riguardanti i beni culturali non è ammissibile l'applicazione dell'istituto del silenzio-assenso.

## 5. CONCLUSIONI

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

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

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

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

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

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

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

stema dei parchi di Val di Cornia) e in Sicilia (con il distretto della Val di Noto).

Quanto agli aspetti connessi con l'attuazione del principio della sussidiarietà orizzontale, non si può non registrare con estremo favore l'evoluzione della normativa diretta a promuovere il coinvolgimento dei privati nel settore, di cui gli strumenti esaminati nelle sezioni 3.1 - 3.3 costituiscono esempi particolarmente significativi. Ciò ha consentito di poter assicurare al settore cospicue risorse aggiuntive per interventi di conservazione, restauro e valorizzazione, soprattutto in talune realtà del Nord del Paese, come è stato possibile apprezzare nel corso dei sopralluoghi.

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

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

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

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

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

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

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

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

di arte contemporanea di Roma. Ciò, a condizione che evidentemente che sia assicurata la presenza delle necessarie professionalità.

Ciò premesso, occorre tuttavia segnalare che le effettive potenzialità connesse al ricorso al settore privato presentano limiti fisiologici che si registrano anche nelle realtà più all'avanguardia sotto questo profilo. Al riguardo, giova ricordare che nel Regno Unito – come è emerso dall'incontro con il Ministro per le arti nel corso del relativo sopralluogo – il finanziamento privato al settore culturale non supera il 20 per cento, a fronte dell'80 per cento pubblico.

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

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

