

Girolamo Sciullo

I beni culturali quali risorsa collettiva da tutelare - una spesa, un investimento

(doi: 10.7390/88679)

Aedon (ISSN 1127-1345)

Fascicolo 3, settembre-dicembre 2017

Ente di afferenza:

()

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.

Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it>

Licenza d'uso

Questo articolo è reso disponibile con licenza CC BY NC ND. Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it/>



L'ordinamento dei beni culturali: le origini, le riforme, le sfide

I beni culturali quali risorsa collettiva da tutelare - una spesa, un investimento

[*]

di [Girolamo Sciuillo](#)

Sommario: [1. I beni culturali come risorsa per lo sviluppo socioeconomico del Paese.](#) - [2. Le principali politiche concernenti beni culturali nella XVII legislatura.](#) - [3. Prospettive.](#)

Cultural heritage as a collective resource to protect - a financial outlay, but also an investment

The paper discusses the cultural heritage as a resource for the socioeconomic development of Italy. It then analyses the principal policies concerning the cultural heritage in the course of the 17th legislature. Finally the paper outlines the future prospects of such policies.

Keywords: Cultural heritage; Enhancement; Public Policies.

1. I beni culturali come risorsa per lo sviluppo socioeconomico del Paese

Alla domanda sottesa dal titolo del mio intervento, se i mezzi finanziari destinati ai beni culturali siano da considerare 'spesa' [improduttiva] (ancorché necessitata *ex art.* 9 Cost.) o piuttosto 'investimento', offre risposta già la scelta degli Organizzatori di questo Convegno - che ringrazio per l'invito rivoltomi - di prevedere nella sessione avente ad oggetto le azioni volte alla tutela degli interessi finanziari della collettività una relazione - per di più unico intervento di settore - proprio in tema di beni culturali. Il titolo esplicitamente li qualifica come 'risorsa collettiva' e quindi potenzialità per il corpo sociale. In questa scelta si manifesta quella considerazione che la Corte dei conti ha da tempo espressa a proposito dei beni (e delle attività) culturali quali "elementi di sviluppo e di progresso anche sotto il profilo della crescita economica del Paese", considerazione che è agevole rinvenire nelle mai a sufficienza apprezzate Relazioni annuali al rendiconto generale dello Stato [1].

Non si tratta peraltro di una presa di posizione isolata. Ormai non solo nella letteratura economica [2], ma anche in ambito politico, nazionale ed europeo, il nesso fra il patrimonio culturale (comprensivo dei beni culturali e di quelli paesaggistici, art. 2, comma 1, d.lgs. 42/2004) e la crescita socioeconomica delle collettività può considerarsi come dato acquisito. Nel Documento di economia e finanza 2017, ad esempio, alla Sez. III (Programma nazionale di riforma), i beni culturali, oltre a rappresentare uno dei quattro *cluster* tecnologici nazionali inclusi nel Programma nazionale di ricerca (PNR) 2015-2020 [3], vengono richiamati nel quadro del Piano strategico del turismo 2017-2022: in particolare, la valorizzazione del "patrimonio culturale, ambientale e paesaggistico" è ritenuta strumento idoneo per "l'ampliamento e l'arricchimento delle destinazioni e dell'offerta turistica", in una "visione omogenea in tema di turismo e cultura" [4]. In effetti nella versione del Piano presentata dal Mibact nel giugno di quest'anno si trovano affermazioni quali: "La cultura e il paesaggio, dunque oltre a connotare fortemente la nostra immagine nel mondo, costituiscono gli asset più promettenti del nostro portafoglio di prodotti turistici" [5] e "Il Piano propone un modello di sviluppo sostenibile [del turismo] che [fa] leva sulla territorialità e la diversità del patrimonio paesaggistico e culturale" [6].

In ambito internazionale, e all'interno del più ampio fenomeno della 'globalizzazione' che ormai investe la disciplina della materia [7], il patrimonio culturale è stato di recente al centro della prima riunione dei ministri della cultura dei Paesi del G7, culminata nella Dichiarazione di Firenze del 30 marzo 2017. In essa il patrimonio culturale, inteso "in tutte le sue forme, materiale e immateriale, mobile e immobile", è declinato nel complesso dei possibili aspetti di rilevanza: contribuisce a "preservare l'identità e la memoria dei popoli e favorisce il dialogo e lo scambio interculturale tra tutte le nazioni", rappresenta "uno strumento importante per la crescita e lo sviluppo sostenibile della società, anche in termini di prosperità economica", è "al contempo motore e oggetto delle più avanzate tecnologie, nonché uno dei principali ambiti in cui misurare le potenzialità e le opportunità offerte dall'era digitale". Da ciò l'invito a "tutti gli Stati a dare la precedenza alla tutela e alla fruizione del patrimonio culturale" e insieme il compiacimento per "la designazione del 2018 quale anno europeo del patrimonio culturale" [8].

Non sempre però la percezione dei beni culturali è stata quella che risulta dai documenti appena richiamati. Le azioni pubbliche sui beni culturali nel nostro Paese, come in altri, inizialmente si sono manifestate come politiche conservative o di tipo protezionistico, volte cioè fondamentalmente alla tutela dei beni (contro la manomissione, l'uso improprio, l'esportazione ecc.) [9], come tali inoltre "difficili", secondo l'espressione di Luigi Bobbio, perché tendenti a distribuire benefici diffusi (salvaguardia di valori culturali a favore della collettività, peraltro non sempre da tutti gli individui apprezzati con la stessa intensità) e a produrre costi concentrati (sui singoli o gruppi, destinatari di vincoli o limitazioni) [10].

È a partire dagli anni Sessanta che la politica dei beni culturali viene definita nella legislazione italiana con il ricorso ai termini 'tutela' e 'valorizzazione'. Assume cioè anche una connotazione "attiva e promozionale", in quanto rivolta a migliorare lo stato fisico dei beni o la loro fruibilità [11].

In particolare si comincia a percepire il suo potenziale effetto sullo sviluppo dei territori, specialmente sotto il profilo turistico. Il riconoscimento ufficiale della natura (anche) 'produttiva' dei beni culturali, perché da considerarsi non solo valore da salvaguardare ma anche risorsa da utilizzare, e perciò della idoneità della relativa spesa a generare effetti per la crescita socioeconomica, si ha con il Fondo investimenti occupazione (Fio), che nel periodo del suo funzionamento (1982-1988) eroga a favore di progetti inerenti i beni culturali fondi pari a 1.450 miliardi di lire [12].

La sottoposizione dei progetti presentati all'analisi costi-benefici, se da un lato ha costretto a prendere atto che la tutela e la valorizzazione non sfuggono ad una dimensione economica, d'altro lato ha affermato il principio che i relativi interventi hanno "legittimità economico-sociale" [13], legittimità che come emerge dai documenti di politica pubblica sopra richiamati può considerarsi ormai un'acquisizione pacifica.

Una precisazione importante merita a questo punto di essere fatta. L'idea di considerare le ricadute economico-sociali delle risorse destinate ai beni culturali in chiave di turismo, pur esatta, sarebbe però riduttiva se assolutizzata. Tali ricadute, come già messo in luce da altri studi, si estendono ad un ampio ventaglio di attività economiche e produzioni industriali, che oltre al turismo abbracciano la moda, il disegno industriale, l'artigianato, la realizzazione di contenuti per l'informazione, la comunicazione e l'intrattenimento (software, cinema, pubblicità, media) [14]. Non deve sorprendere allora che di recente il Presidente della Brembo, il Signor Bombassei, all'atto di ricevere un riconoscimento di prestigio negli Stati Uniti, abbia dichiarato: "Per noi è stato fondamentale mettere tutta la bellezza di cui sono capaci la cultura e la storia del nostro Paese in una parte meccanica [i freni per autovetture] che, un tempo, era considerata qualcosa da nascondere o che perlomeno, non aveva alcuna importanza estetica" [15]. Insomma si può dire che quel "saper produrre all'ombra dei campanili le cose belle che piacciono al mondo", che lo storico Carlo Maria Cipolla avrebbe indicato come capacità tutta italiana, ha origine anche nel patrimonio culturale, fatto di opere d'arte (ma anche, come sottolineato da Giuliano Amato, di saperi artigianali diffusi [16]), proprio del nostro Paese. Sicché le politiche volte alla sua tutela e valorizzazione, anche indirettamente, influenzano attività che oltre al turismo rappresentano punti di forza dell'economia italiana.

A dilatare questa 'contaminazione' fra beni culturali e attività economiche provvede poi ormai un vero e proprio terzo elemento rispetto a quelli (materiale e immateriale) messi in luce magistralmente dal Giannini [17] a proposito di una *res* ascrivibile al patrimonio storico-artistico ecc. e che ne fanno ad un tempo bene patrimoniale e bene culturale, ossia la sua immagine, cui si congiunge la possibilità che questa sia riprodotta e circoli illimitatamente in forma autonoma rispetto al bene, come consentito dalla moderna tecnologia [18]. Immagine che, oltre ad apparire meritevole di apposita tutela [19], facilita le connessioni fra bene culturale e svolgimento di attività economiche, e al contempo presenta essa stessa una valenza economica [20]. Si tratta di sviluppi che superano per intensità e quantità quella riproducibilità sulla quale aveva già posto l'attenzione a proposito dell'arte in un celebre saggio Walter Benjamin [21].

2. Le principali politiche concernenti beni culturali nella XVII legislatura

Se dunque i beni culturali (assieme a quelli paesaggistici) rappresentano non solo un valore in sé, ma anche una risorsa per la crescita socioeconomica del Paese, sorge la domanda su quali siano state o siano oggi le politiche pubbliche inerenti il settore. Per i limiti propri di una relazione, ma anche perché l'anno in corso è l'ultimo della XVII legislatura e quindi offre l'occasione di bilanci, ci si limiterà a considerare l'arco temporale della presente legislatura. Nell'ultima parte della relazione si farà cenno alle possibili prospettive.

Quattro sono le politiche che meritano di essere ricordate per il loro rilievo, le prime due, di carattere organizzativo, concernenti rispettivamente la valorizzazione e la tutela, la terza, di carattere finanziario, con valenza mista, la quarta riguardante i beni e il loro regime giuridico. Tutte si collegano idealmente al lavoro svolto dalla Commissione D'Alberti, nominata dal Ministro Bray nell'agosto del 2013 [22].

Con la prima si è data compiuta evidenza organizzativa alla funzione di valorizzazione. Tradizionalmente tale funzione era svolta dagli organi preposti alla tutela e congiuntamente (sia pure in forma 'ancillare') all'esercizio di questa (sul territorio dalle soprintendenze di settore e a livello centrale dalle corrispondenti direzioni generali). Vero è che nel 2009 con il d.p.r. n. 91 era stata istituita la direzione generale della Valorizzazione, preposta specificamente alla cura di tale funzione. Tuttavia non si era provveduto ad innovare in termini corrispondenti la struttura ministeriale periferica, con la conseguenza di una ridotta capacità di incidenza operativa della nuova articolazione centrale, come rilevato dalla Relazione della Corte dei conti 12 dicembre 2012, n. 15. Con l'art. 20 del [d.p.c.m. 29 agosto 2014](#) (d'ora in avanti d.p.c.m.) viene istituita la direzione generale Musei, che diventa la struttura di riferimento di un segmento nuovo dell'amministrazione periferica del ministero, costituito dall'organizzazione museale.

Si tratta del dato che ha significativamente richiamato l'attenzione dell'opinione pubblica. I musei dalla condizione, in genere [23], di mere strutture interne delle soprintendenze (i c.d. musei-ufficio) hanno assunto sul piano organizzativo la evidenza già presente sul piano sostanziale nel Codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs. n. 42/2004), evidenza che si sostanzia nell'acquisizione dell'autonomia tecnico-scientifica, statutaria e di bilancio e in un'articolazione interna per aree funzionali.

Due sono i nuovi registri di assetto dei musei, la cui nozione ora riprende (art. 35 d.p.c.m.) quella dettata sul piano internazionale dall'International Council for Museums (Icom), imperniata sulle funzioni di tutela e valorizzazione delle raccolte in consegna al fine di assicurarne la pubblica fruizione.

Il primo è rappresentato dai musei configurati come articolazione dei Poli museali regionali (art. 35, comma 3, d.p.c.m. e art. 1, comma 4, d.m. 23 dicembre 2014, d'ora in avanti [d.m. Musei](#)) e sottoposti alla programmazione, indirizzo e coordinamento del Direttore del Polo cui afferiscono in vista della realizzazione del sistema museale nazionale nel territorio regionale (art. 34, comma 2, lett. a, d.p.c.m.).

Il secondo è costituito dai musei (attualmente in numero di trenta [24]) definiti dall'art. 10, comma 3, d.p.c.m. ad "autonomia speciale" (ma meglio qualificabili 'a regime speciale'), costituiti in uffici dirigenziali in taluni casi di livello generale, che si collegano direttamente alle strutture centrali, specie alla direzione generale Musei, non facendo parte sul piano organizzativo dei Poli museali regionali, anche se per taluni aspetti (ad. es., la fissazione degli orari di apertura) ad essi si rapportano sul piano operativo (art. 35, comma 3 e art. 34, comma 2, lett. e e o, d.p.c.m.). Il 'regime speciale' si dispiega in vari profili tra i quali in particolare: assegnazione degli incarichi di direzione con modalità diverse da quelle previste dall'art. 19 del d.lgs. 165/2001, ossia con "procedure di selezione pubblica" internazionale (art. 30, comma 6, d.p.c.m. e art. 14, comma 2-bis, d.l. 31 maggio 2014, n. 83, e art. 22, comma 7-bis, d.l. n. 50/2017 [25]; cfr. anche Cons. St., Sez. VI, n. 3666/2017); articolazione degli organi scandita dal Direttore, dal Consiglio di amministrazione, dal Comitato scientifico e dal Collegio dei Revisori dei conti (artt. 8 ss. d.m. Musei); autonomia gestionale, con sottoposizione alla vigilanza della direzione generale Musei (art. 14, comma 1, d.m. Musei) e autonomia sul versante finanziario, nel senso della autorizzazione a trattenere almeno il 70% delle somme introitate (a titolo di biglietto di ingresso, liberalità) senza riversarlo all'erario (art. 3, comma 2, d.m. Musei).

Tanto ai Musei dotati di autonomia speciale quanto ai Poli possono essere aggregati altri istituti e luoghi della cultura, quali archivi e biblioteche (art. 3, comma 6, [d.m. 27 novembre 2014](#)).

Resta come terzo registro il museo costituito in soggetto giuridico, in genere fondazione mista (artt. 5 e 19 d.m. Musei) [26].

Volendo compendiare le indicazioni appena richiamate può dirsi che, i "contenitori" (i musei) sono stati posti in una situazione di autonomia (diversamente articolata nelle forme) al fine del potenziamento dell'offerta culturale rappresentata dai 'contenuti' (le raccolte) in essi presenti e, sganciati dalle strutture ministeriali (centrali e periferiche) preposte alla tutela (in primis dalle soprintendenze), sono stati collegati all'apparato specificamente preposto alla valorizzazione (la direzione generale Musei). In prospettiva, come si legge nel ricordato Piano strategico del turismo, i musei potranno "proporsi ... come spazi di produzione di nuova cultura", svolgendo un ruolo di connessione culturale con i territori circostanti [27], secondo un disegno già prospettato dalla letteratura del settore [28].

La seconda politica ha riguardato gli apparati preposti alla tutela e si è tradotta nella costituzione della direzione generale e delle soprintendenze Archeologia, belle arti e paesaggio (c.d. direzione generale e soprintendenze 'uniche') ad opera del [d.m. 23 gennaio 2016](#), art. 1, comma 2). Peraltro già il d.p.c.m. del 2014 (artt. 14, 15 e 33, comma 3) aveva proceduto all'accorpamento nelle direzioni generali e nelle soprintendenze Archeologia e Belle arti e paesaggio di strutture che in precedenza conoscevano la tripartizione in rapporto al tipo di beni (rispettivamente archeologici, architettonici e paesaggistici, nonché storici, artistici ed etnoantropologici) e di competenze disciplinari (nell'ordine degli archeologi, architetti e storici dell'arte). La tradizionale partizione andava incontro a difficoltà nel caso, possibile in pratica, di un incrocio di competenze in rapporto al medesimo bene (ad es., affreschi di un immobile tutelato) e comunque era di ostacolo ad una considerazione complessiva del bene nel quadro del territorio in cui esso si collocava [29]. La riorganizzazione operata esprime un approccio della tutela dei beni culturali 'integrato' sul piano disciplinare e 'globale' con riferimento al contesto ambientale di riferimento. Ha inteso altresì potenziare i presidi terminali della tutela, attraverso l'articolazione delle soprintendenze accorpate in aree funzionali (almeno sette ex art. 4, comma 2, d.m. ult. cit.) tali da garantire la 'copertura' piena dei compiti ad esse assegnati [30].

La terza politica è consistita nella promozione di forme di partecipazione dei privati nelle attività volte alla valorizzazione (compresa la conservazione e il restauro) di beni culturali attraverso il favor accordato al mecenatismo culturale e alla sponsorizzazione.

Circa il primo aspetto, alle agevolazioni fiscali previste dagli artt. 15 e 100 del Testo unico delle imposte sui redditi (Tuir) [31] (prevedenti a seconda dei casi detrazioni di imposta e deducibilità dal reddito imponibile riguardo a varie fattispecie di spese inerenti i beni culturali) e al 5 per mille, relativo all'imposta sui redditi delle persone fisiche [32], si è aggiunto per effetto dell'art. 1 del d.l. n. 83/2014 il [c.d. Art bonus](#) [33]. Viene riconosciuto un credito di imposta del 65% [34], da spalmarsi in tre quote annuali, alle erogazioni liberali disposte a favore di interventi in tema di manutenzione, protezione e restauro di beni culturali pubblici (a quelli privati di interesse religioso il beneficio è stato esteso, ma relativamente ai territori colpiti dal sisma del 2016, dal [d.l. n. 189/2016](#)) oppure per il sostegno degli istituti e luoghi della cultura ad appartenenza pubblica o delle istituzioni pubbliche operanti nel campo dello spettacolo. L'Art

bonus, oltre a colmare un cronico ritardo della legislazione italiana rispetto ad altre legislazioni, riafferma l'idea che la leva fiscale rappresenta un importante elemento delle politiche in tema di beni culturali.

Quanto, poi, alla sponsorizzazioni di beni culturali, già prevista dall'art. 120 del Codice, c'è solo da segnalare che gli artt. 19 e 151 del d.lgs. 50/2016 ([Codice dei contratti pubblici](#)) hanno provveduto a semplificare significativamente la procedura per pervenire alla conclusione del relativo contratto [35].

Da ultimo merita di essere ricordata la politica concernente il perimetro e il regime giuridico dei beni culturali, che ha trovato nella recente legge sulla concorrenza ([legge 4 agosto 2017, n. 124](#)) una significativa espressione.

Occorre premettere che nella versione originaria del Codice, ai fini della individuazione di una cosa come bene culturale, oltre alla presenza dell'interesse storico, artistico ecc., era necessario che essa fosse opera di un autore non più vivente e che la sua esecuzione risalisse a oltre cinquanta anni (art. 10, comma 5). Con il [d.l. 70/2011](#) [36] il limite temporale per le cose immobili appartenenti a soggetti pubblici o a privati non profit fu elevato a settanta anni.

La legge sulla concorrenza all'art. 1, comma 175, è andata avanti sullo stesso percorso: ha innalzato anche per le cose mobili di soggetti pubblici e privati non profit la soglia di rilevanza a oltre settanta anni e al contempo l'ha estesa anche alle cose, mobili e immobili, di privati singoli e collettivi profit. Ha peraltro mantenuto a oltre cinquanta anni la soglia di rilevanza per le cose, a chiunque appartenenti, che presentino un interesse culturale "eccezionale per l'integrità e la completezza del patrimonio culturale della Nazione" (nuovo art. 10, comma 5).

Il dato si è ripercosso sul regime giuridico, in tema di inalienabilità (nuovo art. 54, comma 1, lett. d-ter, e comma 2, lett. a) e di uscita definitiva dal territorio nazionale (nuovo art. 65, comma 2, lett. a, comma 3, lett. a, e comma 4) nel senso di ridurre il novero delle cose interessate alle limitazioni previste da dette disposizioni.

Inoltre, e in particolare, la legge ha stabilito che non sia più soggetta ad autorizzazione da parte dell'autorità di tutela l'uscita dal territorio dello Stato di quelle cose che, pur presentando interesse culturale, pur essendo opere di autore non più vivente e pur risalendo la loro esecuzione ad oltre settanta anni - in breve pur essendo beni culturali o avendo i requisiti per essere considerati tali-, abbiano un valore inferiore a 13.500 euro, prevedendosi però un'apposita autocertificazione al riguardo da parte dell'interessato [37]. La disposizione non si applica peraltro ai reperti archeologici (nuovo art. 65, comma 4, lett. b).

In conclusione, con le disposizioni appena ricordate si è contenuto il novero dei beni culturali e si è operata una semplificazione nel controllo della circolazione in ambito internazionale delle cose di interesse culturale con soglia di valore ridotta.

3. Prospettive

È stato scritto di recente che "il 'bello' non basta per essere leader" a proposito del turismo nel nostro Paese [38] e qualcosa di analogo può essere detto a proposito dei beni culturali (e paesaggistici). La 'unicità' italiana in questi ambiti da sola non garantisce una tutela e valorizzazione adeguate, ma richiede azioni diverse collegate in un disegno preordinato.

Certo per gli aspetti in cui sono possibili riscontri quantitativi le politiche realizzate in questa legislatura offrono dati incoraggianti. La Corte dei conti nell'ultima Relazione sul rendiconto ha considerato "significative" le erogazioni liberali destinate alla cultura nell'ultimo biennio. In particolare gli introiti provenienti dall'Art bonus hanno raggiunto nel 2016 i 79,5 milioni (a fronte dei 47,5 milioni registrati nel 2015), peraltro in misura più rilevante destinati alle fondazioni liriche, a quelle culturali e ai Comuni rispetto a quelli diretti agli Istituti facenti capo al ministero (di qui un invito a un maggior sforzo di comunicazione e pubblicità) [39]. Lo stesso è da dirsi a proposito dell'offerta museale. Dal 2013 al 2016 il numero dei visitatori è passato da 38 milioni a 44,5, con un incremento degli incassi di 45 milioni di euro [40]. Si può aggiungere che le risorse pubbliche destinate al patrimonio culturale mostrano un andamento crescente: il bilancio Mibact nel triennio 2015-2017 è aumentato del 36%, salendo ad oltre 2 miliardi [41] e occorre tener conto di previsioni finanziarie ad hoc (quali il Piano strategico "Grandi progetti beni culturali" e il Programma "Capitale italiana della cultura", entrambi previsti dall'art. 7 del d.l. 83/2014) [42].

Ci si deve però interrogare sulle prospettive che si aprono per il futuro. A parte un'auspicabile continuazione e potenziamento delle azioni intraprese in tema di tutela e di valorizzazione (ad es., pur nel rispetto dei noti vincoli di finanza pubblica, l'estensione dell'Art Bonus ai beni culturali privati, che specie nella componente di interesse religioso ricoprono un ruolo primario all'interno del patrimonio culturale italiano), possono prospettarsi varie azioni per lo più 'trasversali' che ne rappresentano in certo qual modo i presupposti o le condizioni delle altre politiche.

Viene anzitutto in rilievo il dato costituzionale. Tramontata, almeno in tempi ravvicinati, la prospettiva di una revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, per i beni culturali resta il noto schema della tutela, affidata alla competenza legislativa esclusiva statale, e della valorizzazione, oggetto della competenza ripartita, pur con il correttivo costituito dal criterio dell'appartenenza [43].

Sulla base di recenti pronunce della Corte costituzionale è possibile ipotizzare che l'esercizio della competenza in tema di tutela, quando avvenga tramite legislazione delegata, richieda la previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, e ciò in ragione di un ravvisato strettissimo legame fra tutela e valorizzazione (cfr. sentenze. 140/2015 e 251/2016). Si tratta di una prospettiva sulla quale in altra sede ho ritenuto di esprimere preoccupazioni [44] e che, oltretutto, sulla

base di talune esperienze applicative [45], non pare condurre a esiti normativi qualitativamente migliori.

Per un coinvolgimento più ampio delle Regioni nella disciplina dei beni culturali, la Costituzione prevede all'art. 116, comma 3, il possibile conferimento di forme e condizioni particolari di autonomia. E la prospettiva di un regionalismo differenziato a proposito dei beni culturali è stata di recente riproposta, pur con taluni caveat [46].

Si tratta senz'altro di una prospettiva condivisibile, 'proattiva', perché volta a 'premiare' quelle Regioni che offrano garanzie di impegno nelle politiche dei beni culturali e che declina in modo diverso la necessaria unitarietà del sistema. Tuttavia non si può evitare il dubbio che nel clima di acceso 'municipalismo' (non solo locale, ma anche regionale) che connota l'arena pubblica italiana una 'differenziazione' all'interno delle regioni ordinarie trovi forti ostacoli a livello politico o innesti rivendicazioni a catena.

Piuttosto la Costituzione, a fronte del pluralismo istituzionale delineato nella materia dei beni culturali (artt. 117 e 118) e della doverosità dell'impegno richiesto a tutte le articolazioni della Repubblica (art. 9), sembra suggerire anzitutto la strada della cooperazione fra soggetti pubblici. Cooperazione che in particolare il Codice dei beni culturali e del paesaggio più volte riprende tanto in tema di tutela quanto di valorizzazione (specialmente artt. 5, 18, 29, 52, 103, 112, 114 e 115) e che a ragione è stata definita come "uno degli elementi portanti del diritto del patrimonio culturale vigente" [47]. Essa invero rappresenta una vera e propria esigenza sistemica, tenuto conto che oltre al pluralismo delle competenze esistono la molteplice appartenenza dei beni culturali, l'intreccio fra politiche dei beni culturali e altre politiche pubbliche e la dislocazione di dette politiche fra vari attori istituzionali con la connessa frammentazione decisionale.

Si tratta peraltro di un'esigenza nella pratica ancora largamente disattesa [48]. Esiguo è ad esempio il numero degli accordi di valorizzazione pubblico/pubblico stipulati. Non è il caso in questa sede di illustrarne le ragioni (la maggiore probabilmente costituita da resistenze al cambiamento e incertezze sul ruolo del Mibact), preme piuttosto rilevare che il tema presenta sicuri margini di miglioramento. Per fare un esempio, è davvero arduo pensare che il sistema museale nazionale articolato per ambiti regionali possa prescindere dall'accordo fra il Mibact e gli attori locali a vario titolo coinvolti nei luoghi della cultura presenti sul territorio.

L'idea che il ministero non sia solo o non tanto soggetto di amministrazione, ma piuttosto centro di un sistema di governo in tema di beni culturali mantiene intatta la sua attualità [49].

L'esigenza della cooperazione non si manifesta solo lungo l'asse Stato/autonomie territoriali, ma investe anche quello pubblico/privato. Pure in questo caso non mancano le indicazioni costituzionali (artt. 9 e 118, comma 3) e del Codice (in particolare artt. 6, 9, 29, 111-113, 115, 118 e 121). Aggiungasi che recenti previsioni contenute nel Codice dei contratti pubblici (artt. 5, comma 6, e 151, comma 3) manifestano un ulteriore *favor* e schiudono nuove possibilità. Di nuovo però l'esperienza concreta appare deludente [50].

In questo caso però le difficoltà sembrano maggiori perché scontano un diffuso pregiudizio di base sull'intervento dei privati in tema di beni culturali, pregiudizio favorito dalla circostanza che non si operano le necessarie distinzioni. C'è invero privato e privato: da quello che ha solo la veste privata, ma la sostanza pubblica (ad es. Ales s.p.a., struttura in house del Mibact), al privato-impresa (ad es., il concessionario di servizi aggiuntivi e lo sponsor nei contratti di sponsorizzazione), al privato non profit, istituzionalmente deputato a soddisfare interessi generali (tipo Fai e Italia Nostra, Fondazioni ex bancarie) [51], fino al cittadino contribuente del 5 per mille o che utilizza l'Art bonus per mecenatismo. Le critiche di recente avanzate contro le fondazioni miste (quali il Museo Egizio e il Maxxi) [52] trovano spiegazione in un atteggiamento di diffidenza per il privato tout court cui strettamente si lega una ipostatizzazione del pubblico peraltro identificato prevalentemente (ma riduttivamente) nel solo Stato.

A prescindere da tale questione specifica, pare indiscutibile che la valorizzazione e la tutela del patrimonio culturale continueranno a richiedere anche in futuro un forte ed efficace ruolo di governo del pubblico (nelle sue varie articolazioni), ma non potranno fare a meno dell'apporto dei privati (anche profit) quando esso si risolva a vantaggio di questo patrimonio [53].

Attraverso una diffusa pratica della cooperazione pubblico/pubblico e pubblico/privato potrà prendere corpo altresì una differenziazione di assetti che, sul piano dell'organizzazione, rifletta la diversità e specificità dei diversi territori che da sempre connota la realtà italiana.

Un'altra azione di carattere generale che può prospettarsi concerne il rapporto fra le politiche dei beni culturali e le altre politiche pubbliche. La relativa esigenza nasce da quella sorta di 'museo diffuso' che connota il patrimonio culturale italiano, dalla sua indissolubilità dall'ambiente in cui è andato stratificandosi nei secoli. Come le azioni di tutela e di valorizzazione sono in grado di riflettersi sulle politiche territoriali, così le politiche territoriali sono in grado di ripercuotersi sulla condizione dei beni culturali. In particolare le politiche (o anche l'assenza di politiche) di governo del territorio, di cura dell'ambiente, di prevenzione del rischio sismico si riflettono sui beni, come eventi recenti o più lontano nel tempo hanno evidenziato (ad es., eventi sismici del 2016 in Italia centrale, esondazione dell'Arno del 1966).

Di qui l'esigenza di raccordi fra le politiche e anche per questa via la spinta a pratiche di cooperazione. Torna al riguardo di attualità l'insegnamento per tanto tempo disatteso di Giovanni Urbani, oggi riproposto da Bruno Zanardi [54], sulla necessità di realizzare, a monte degli interventi di restauro laddove inevitabili, una conservazione preventiva e programmata del patrimonio culturale, inteso non più come somma di singole opere individualmente da salvaguardare e promuovere, ma come complesso inscindibile in rapporto all'ambiente, come 'totalità' della quale la conservazione è

chiamata a prevenire le cause del deterioramento e a mantenere l'integrità e l'identità. È del tutto evidente che la conservazione programmata postuli approcci congiunti fra politiche dei beni culturali e altre politiche pubbliche e quindi forme di cooperazione fra Mibact e altri apparati dello Stato e delle autonomie territoriali a vario titolo competenti in materia [55].

L'ultima indicazione di prospettiva concerne lo stesso oggetto delle politiche che si sono considerate ossia i beni culturali. La nozione di bene culturale accolta nel Codice si presenta ad ampio spettro. Al riguardo Giovanni Urbani parlò di "buco nero, capace di inghiottire tutto [...]: beni artistici, storici, archeologici, architettonici, ambientali, archivistici, librari, demoetnoantropologici, linguistici, audiovisivi e chi più ne ha più ne metta" [56]. Aggiungasi che tale nozione riguarda una parte consistente dei beni culturali, ma non è più totalitaria. Per effetto della globalizzazione che ha investito anche il campo culturale premono i beni culturali immateriali che si risolvono ne "le prassi, le rappresentazioni, le espressioni, le conoscenze, il know-how [...] che le comunità, i gruppi e in alcuni casi gli individui riconoscono in quanto parte del loro patrimonio culturale" (art. 2, comma 1, Convenzione Unesco del 2003). Ne sono esempi, come è noto, il canto a tenore dei pastori del centro della Barbagia, la dieta mediterranea e in un futuro possibile la pizza napoletana, l'Amatriciana e magari il Prosecco trevigiano. Questa molteplicità, frutto di una concezione antropologica della cultura, reca con sé il rischio di una 'eterogeneità' in grado di ripercuotersi, svilendola, sulla nozione stessa di bene culturale. Di qui l'esigenza di introdurre una pluralità di nozioni di bene culturale differenziate a seconda dei tipi e delle finalità perseguite (conservazione, fruizione ecc.) [57], ma anche, di regimi giuridici misurati sulle diverse 'consistenze' dei beni culturali.

Peraltro una differenziazione, in termini di statuto disciplinare, sembra opportuno che venga introdotta anche a proposito dei beni culturali 'più tradizionali'. Attualmente la tutela, nella configurazione degli istituti che la caratterizzano, si presenta come una funzione oltremodo "pervasiva". Questo spinge, come indicazione di riforma, verso la prospettazione di "cerchi concentrici" di tutela, nel più ristretto dei quali le esigenze di protezione/conservazione risulterebbero prevalenti, mentre, in quello più lato, esse si misurerebbero con la pluralità degli interessi insistenti sul bene culturale, dando luogo a forme di regolazione differenziate [58].

La recente legge sulla concorrenza offre, come si è ricordato, un esempio importante in tema di individuazione e di circolazione internazionale dei beni culturali. Altre azioni che vadano nella stessa direzione sembrano però possibili. Del resto quanto è avvenuto qualche tempo fa a proposito degli interventi sui beni paesaggistici, in taluni casi esclusi da autorizzazione o soggetti ad autorizzazione 'semplificata' (d.p.r. n. 31/2017), può considerarsi un modello di cui tenere conto. E si sa che la sottile ma nobile arte del distinguere, strettamente legata al principio di proporzionalità, è segno di ragionevolezza anche per il legislatore.

Note

[*] Relazione tenuta al 63° Convegno di studi amministrativi "La tutela degli interessi finanziari della collettività nel quadro della contabilità pubblica: principi, strumenti e limiti" (Varenna - Villa Monastero, 21-23 settembre 2017). Ringrazio per le osservazioni al testo Marco Cammelli, Lorenzo Casini, Rolando Pini e Bruno Zanardi.

[1] Così ad es. *Relazione sul rendiconto generale dello Stato 2015*, vol. II, Roma, 2016, pag. 367.

[2] W. Santagata, *La fabbrica della cultura*, Il Mulino, Bologna, 2007, pag. 15.

[3] Pag. 91.

[4] Pag. 111.

[5] Pag. 34.

[6] Pag. 42.

[7] Cfr. da ultimo L. Casini, *Quale futuro per il diritto globale del patrimonio culturale?*, in *Giorn. dir. amm.*, 2017, 3, pag. 285 s.

[8] Il testo della Dichiarazione è reperibile sul sito del Mibact www.beniculturali.it.

[9] Cfr. S. Cassese, *I beni culturali: dalla tutela alla valorizzazione*, in *Giorn. dir. amm.*, 1998, pag. 673.

[10] Cfr. L. Bobbio (a cura di), *Le politiche dei beni culturali in Europa*, Il Mulino, Bologna, 1992, pag. 11 e pag. 152 ss.

[11] Cfr. L. Bobbio (a cura di), *Le politiche*, cit., pag. 178.

[12] Cfr. L. Bobbio (a cura di), *Le politiche*, cit., pag. 185.

[13] L. Bobbio (a cura di), *Le politiche*, cit., pag. 186.

[14] Cfr. M. Cammelli, *Il diritto del patrimonio culturale: Una introduzione*, in AA.VV., in *Diritto del patrimonio culturale*, Il Mulino, Bologna, 2017, pag. 14, ma già W. Santagata, *La fabbrica della cultura*, cit., passim.

[15] Il Sole 24 Ore, 22 luglio 2017, pag. 14.

[16] Il Sole 24 Ore, 15 novembre 2012.

[17] M.S. Giannini, *I beni culturali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1976, pag. 24, secondo cui le cose che appartengono al patrimonio

culturale sono da supporto a due beni in senso giuridico: un bene patrimoniale (materiale) e un bene culturale (immateriale).

[18] Cfr. [AA.VV., I beni immateriali tra regole privatistiche e pubblicistiche](#), atti del convegno di Assisi, 25-27 ottobre 2012, in *Aedon*, 2014, 1 e G. Morbidelli, A. Bartolini, *L'immateriale economico nei beni culturali*, Giappichelli, Torino, 2016, *passim*.

[19] Cfr. F. Rimoli, *La dimensione costituzionale del patrimonio culturale: spunti per una rilettura*, in *Riv. giur. ed.*, 2016, II, pag. 521.

[20] [G. Severini, L'immateriale economico nei beni culturali](#), in *Aedon*, 2015, 3, spec. par. 4, e A. Bartolini, voce *Beni culturali (diritto amministrativo)*, in *Enc. dir.*, Annali VI, Giuffrè, Milano, 2013, pag. 100.

[21] W. Benjamin, *L'opera d'arte nell'epoca della sua riproducibilità tecnica*, traduz. it. Einaudi, Torino, 2014.

[22] *La Relazione finale* della Commissione per il rilancio dei beni culturali e del turismo e per la riforma del ministero in base alla disciplina sulla revisione della spesa è reperibile nella *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2014, pag. 161 ss.

[23] Fatta salva l'eccezione costituita, in particolare, dalla Soprintendenza al Museo nazionale preistorico e etnografico L. Pigorini e da quella alla Galleria nazionale d'arte moderna e contemporanea.

[24] Taluni sono stati individuati direttamente dall'art. 30, comma 3, d.p.c.m., altri, come consentito dal comma 4 della stessa disposizione, da decreti ministeriali successivamente intervenuti. A questi musei vanno aggiunti i due Parchi archeologici di Pompei e del Colosseo.

[25] D.l. 24 aprile 2017, n. 50, conv. dalla legge 21 giugno 2017, n. 96.

[26] Ne sono casi il Museo egizio di Torino e il Maxxi di Roma.

[27] Pag. 62.

[28] Cfr. W. Santagata, *La fabbrica della cultura*, cit., pag. 111 ss. Per indicazioni ulteriori sull'organizzazione museale considerata nel testo cfr. i capitoli *Organizzazione e soggetti* e *Valorizzazione e gestione* rispettivamente curati da C. Barbati e L. Casini nel volume *AA.VV., Diritto del patrimonio culturale*, cit., pag. 97 ss., pag. 121 ss. e pag. 218 ss., nonché il mio [La riforma dell'amministrazione periferica](#), in *Aedon*, 2015, 1.

[29] P. Petrarola, *Il Governo*, in *AA.VV., Il diritto dei beni culturali*, Il Mulino, Bologna, 2006, pag. 166 ss.

[30] Sul tema cfr. C. Barbati, *Organizzazione e soggetti*, cit., pag. 99 e pag. 115 ss. e il mio [Direzione generale "unica" e soprintendenze "uniche"](#), in *Aedon*, 2016, 1.

[31] D.p.r. 22 dicembre 1986, n. 917.

[32] Meccanismo questo già previsto dall'art. 23, comma 46, del d.l. 6 luglio 2011, n. 98, conv. dalla [legge 15 luglio 2011, n. 111](#), ma semplificato e reso più 'attraattivo' (potendo il contribuente indicare direttamente il beneficiario nella denuncia dei redditi) dal d.p.c.m. 28 luglio 2016.

[33] D.l. 31 maggio 2014, n. 83, conv. dalla legge 29 luglio 2014, n. 106.

[34] Il credito d'imposta è riconosciuto alle persone fisiche e agli enti non commerciali nei limiti del 15 per cento del reddito imponibile, ai soggetti titolari di reddito d'impresa nei limiti del 5 per mille dei ricavi annui.

[35] Sulle criticità presentate dalla normativa previgente in tema di sponsorizzazioni cfr. la deliberazione del 4 agosto 2016, n. 8, della Sezione centrale di controllo della Corte dei conti sulla gestione delle amministrazioni dello Stato. Sui temi affrontati nel testo cfr. L. Casini, *Valorizzazione e gestione*, cit., pag. 233 ss.

[36] D.l. 13 maggio 2011, n. 70, conv. dalla legge 12 luglio 2011, n. 106.

[37] Peraltro si prevede al nuovo comma 4-bis dello stesso art. 65 che: "Nei casi di cui al comma 4, l'interessato ha l'onere di comprovare al competente ufficio di esportazione, mediante dichiarazione ai sensi del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, che le cose da trasferire all'estero rientrano nelle ipotesi per le quali non è prevista l'autorizzazione, secondo le procedure e con le modalità stabilite con decreto ministeriale. Il competente ufficio di esportazione, qualora reputi che le cose possano rientrare tra quelle di cui all'articolo 10, comma 3, lettera d-bis), avvia il procedimento di cui all'articolo 14, che si conclude entro sessanta giorni dalla data di presentazione della dichiarazione".

[38] C. Carboni, in *Il Sole 24 Ore* del 3 agosto 2017, pag. 1.

[39] Cfr. *Relazione sul rendiconto generale dello Stato 2016*, vol. II, Roma, 2017, pag. 371.

[40] Cfr. L. Casini, *Valorizzazione e gestione*, cit., pag. 220.

[41] Fonte Mibact.

[42] Cfr. L. Casini, *Valorizzazione e gestione*, cit., pag. 213.

[43] Cfr. al riguardo, ad es., C. Barbati, *Organizzazione e soggetti*, cit., pag. 69 s.

[44] [Corte costituzionale e nuovi scenari per la disciplina del patrimonio culturale](#), in *Aedon*, 2017, 1.

[45] Cfr. le disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi in tema di società a partecipazione pubblica ([d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175](#)) e in tema di dirigenza sanitaria ([d.lgs. 4 agosto 2016, n. 171](#)).

[46] Cfr. M. Cammelli, *Il diritto del patrimonio culturale: Una introduzione*, cit., pag. 28 s. I caveat concernono fondamentalmente l'obiettivo finale e sono riassunti dalla domanda "Differenziare: per unire o separare?".

[47] M. Cammelli, *Cooperazione*, in *Il diritto del patrimonio culturale*, cit., pag. 286.

[48] Cfr. M. Cammelli, *Cooperazione*, cit., pag. 293 s.

[49] Cfr. spec. [G. Pastori, *La riforma dell'amministrazione centrale del Mibact tra continuità e discontinuità*](#), in *Aedon*, 2015, 1. Per analoga prospettiva cfr. S. Verde, *Cultura senza Capitale*, Marsilio, Venezia, 2016, 201.

[50] Cfr. M. Cammelli, *Cooperazione*, cit., pag. 295 ss.

[51] Cfr. C. Barbati, *Organizzazione e soggetti*, cit., pag. 80 s.

[52] Cfr. A. Monti, *Il ruolo ibrido delle fondazioni nella gestione dei grandi musei*, in *Il Sole 24 Ore* del 24 luglio 2017, pag. 6.

[53] Nella considerazione più recente che è stata fatta della valorizzazione, il promuovere la conoscenza, l'utilizzazione e la fruizione dei beni culturali diventa un preciso dovere per le istituzioni pubbliche come disposto dagli artt. 6, comma 1, e 112, comma 1, (cfr. G. Severini, *Il patrimonio culturale e il concorso dei privati alla sua valorizzazione*, in *Riv. giur. ed.*, 2015, 6, pag. 324). Da ciò il corollario che, quando le risorse disponibili risultassero a tali fini insufficienti, le stesse istituzioni avrebbero il dovere, alla luce dall'art. 115, comma 4, del Codice, di ricorrere alle alternative previste dall'ordinamento, ossia al supporto di risorse esterne o alla esternalizzazione della gestione (cfr. M. Cammelli, *Il diritto del patrimonio culturale: Una introduzione*, cit., pag. 20).

[54] Cfr. B. Zanardi, *Il restauro. Giovanni Urbani e Cesare Brandi, due teorie a confronto*, Skira, Milano, 2010, e *Un patrimonio artistico senza. Ragioni, problemi, soluzioni*, Skira, Milano, 2013.

[55] In questa direzione si sviluppano le proposte elaborate dalla struttura di missione 'Casa Italia' della Presidenza del Consiglio dei ministri e contenute nel *Rapporto sulla promozione della sicurezza dai rischi naturali del patrimonio abitativo*, giugno 2017. Muovendo dalla rilevata "strettissima correlazione tra gli interventi di prevenzione dei rischi e le politiche dedicate al sostegno" del patrimonio storico-culturale italiano (pag. 27), il *Rapporto* pone l'accento sulla "ricognizione sistemica e aggiornata dei dati riguardanti patrimonio culturale, ambiente e territorio", sulla "qualificazione del piano paesaggistico a valenza territoriale come quadro complessivo delle relative politiche di settore" e sulla "necessità di associare alla tutela del patrimonio artistico una generalizzata e costante azione di conservazione programmata, della quale il contrasto al rischio sismico e idrogeologico, con la riduzione della vulnerabilità, è uno degli elementi necessari" (pag. 30).

[56] Cfr. B. Zanardi, *Conservazione, restauro e tutela. 24 dialoghi*, Milano, Skira, Milano 1999, pag. 56 s.

[57] Cfr. L. Casini, *Ereditare il futuro. Dilemmi sul patrimonio culturale*, Il Mulino, Bologna, 2016, pag. 56.

[58] Sul punto cfr. L. Covatta (a cura di), *I beni culturali tra tutela, mercato e territorio*, Passigli, Firenze, 2012, pag. 24 ss.