



in collaborazione con

**Con**fcultura

# **LA VALORIZZAZIONE DELLA CULTURA FRA STATO E MERCATO**

*Assetto economico e giuridico, imprese  
e istituzioni del mercato delle attività culturali in Italia*

*Febbraio 2008*

*Editore Sipi S.p.A.  
Servizio Italiano Pubblicazioni Internazionali  
Viale Pasteur, 6 - 00144 Roma*

Il presente Rapporto è stato elaborato da Paolo De Luca, Simona Dotti e Giuseppe Mele dell'Area Impresa e Territorio di Confindustria, con il contributo, per Confcultura, di Patrizia Asproni e Gaetano Mercadante.

# Indice

<i>Introduzione</i> .....	V
---------------------------	---

## **PARTE PRIMA**

### **Principali aspetti economici del mercato delle attività culturali**

1. Premessa .....	1
2. La dimensione economica della cultura .....	6
2.1. Il confronto europeo .....	6
2.2. L'economia del settore culturale in Italia .....	8
3. I beni culturali .....	10
3.1. La gestione e la valorizzazione .....	10
3.2. Un confronto tra musei nazionali ed esteri .....	16
4. Le attività di spettacolo .....	20
5. La spesa pubblica e privata per le attività culturali .....	23
5.1. La dimensione finanziaria complessiva .....	23
5.2. Il sostegno pubblico alle attività di spettacolo .....	24
5.3. Il ruolo del mecenatismo e dell'intermediazione no profit .....	27
5.4. La spesa privata per la cultura e il turismo culturale e le potenzialità di sviluppo locale connesse alla cultura .....	28
6. Operatori delle attività culturali e forme di affidamento e gestione dei servizi culturali .....	32

## **PARTE SECONDA**

### **Assetto giuridico delle attività culturali e regolazione dei rapporti pubblico-privato**

1. Premessa .....	43
2. I beni culturali e la collaborazione pubblico-privato .....	44
2.1. L'inquadramento costituzionale della gestione dei beni culturali .....	44
2.2. Tutela e valorizzazione del patrimonio culturale .....	46
2.3. Servizi inerenti le attività di valorizzazione .....	47
2.4. La gestione dei servizi aggiuntivi .....	52

2.4.1. L'evoluzione dell'apertura ai privati .....	52
2.4.2. Limiti attuali e auspicabili sviluppi .....	53
2.4.3. L'incongruenza e la confusione dei termini concessori .....	55
2.5. Nuove forme di collaborazione pubblico-privato .....	57
2.5.1. Facility management e global service .....	58
2.5.2. Project financing .....	59
2.5.3. Concessione di valorizzazione .....	60
2.5.4. Il modello francese della delega di servizi pubblici .....	61
2.6. Cenni conclusivi e di proposta .....	62
3. Inquadramento giuridico e trattamento degli operatori pubblici e privati nelle attività di spettacolo .....	65
3.1. Quadro normativo e riforma del Titolo V della Costituzione .....	65
3.2. Finanziamenti pubblici statali alle attività di spettacolo .....	67
3.3. Interventi degli Enti locali per la realizzazione di iniziative ed eventi di spettacolo .....	68
3.4. Misure pubbliche di sostegno all'attività di spettacolo e normativa in materia di aiuti di Stato .....	69
4. L'ambiguità del ruolo degli operatori economici di proprietà pubblica e no profit .....	70
4.1. L'utilizzo strumentale di modelli imprenditoriali e i fenomeni del "neo-statalismo" e del "neo-capitalismo municipale" .....	70
4.2. I soggetti operanti a livello statale .....	72
4.2.1. Arcus S.p.A. ....	72
4.2.2. Ales S.p.A. ....	73
4.3. I soggetti operanti a livello regionale e comunale .....	74
4.3.1. Scabec S.p.A. ....	74
4.3.2. Beni Culturali S.p.A. ....	74
4.3.3. Zètema Progetto Cultura S.r.l. ....	75
4.4. L'attività delle Fondazioni .....	77
4.4.1. Fondazione Musica per Roma .....	78
4.4.2. Le Fondazioni bancarie .....	79

# Introduzione

Questo lavoro nasce dall'esigenza di offrire un contributo di analisi sull'evoluzione del settore produttivo che si è sviluppato nell'ambito delle attività e dei servizi culturali e che ha acquisito una grande importanza nell'economia del Paese, ma la cui dinamicità può essere seriamente ostacolata da un assetto istituzionale e operativo che sta mostrando segni evidenti di incoerenza e, per diversi aspetti, di inefficienza.

Le analisi e gli approfondimenti qui riportati vogliono essere soprattutto un invito ad aprire un dibattito sereno e equilibrato sul ruolo dell'impresa di mercato che opera in questo settore produttivo e sui limiti che essa incontra, non sempre giustificabili con il rispetto delle prioritarie esigenze di tutela e valorizzazione della cultura del nostro Paese. L'obiettivo è quindi quello di offrire un quadro del funzionamento delle attività culturali, per poi trarre indicazioni utili per promuovere uno sviluppo positivo per esse e per gli attori economici che le svolgono.

Forse, l'esigenza più forte che emerge da questo lavoro è quella di superare una *policy* che finora ha cercato di rincorrere e a volte anche contrastare, più che assecondare e gestire la realtà economica che è emersa dall'evoluzione delle attività culturali nel nostro Paese. L'aspetto più evidente di questa evoluzione è che, a partire dalla famosa "Legge Ronchey", l'imprenditorializzazione del settore ha mostrato una velocità e una capacità di sviluppo ben più rilevanti di quelle consentite dalla regolamentazione che a sua volta, con i suoi periodici adattamenti, è spesso apparsa incoerente con la maggiore dinamicità degli operatori, adottando soluzioni parziali e non strutturali.

Questo modo di operare, con continui e insufficienti adeguamenti legislativi e amministrativi al contesto operativo, non sembra più capace di surrogare l'assenza di un assetto più stabile e definitivo, basato sulle logiche della concorrenza e dell'efficienza e in grado di dare alle imprese prospettive più certe di attività e di equilibrio economico nel medio-lungo termine.

In questo senso, le analisi qui riportate e l'interpretazione dei dati offerti dall'informazione statistica pongono la necessità di pensare a un "nuovo paradigma" per lo sviluppo economico delle attività culturali, perché nonostante alcune limitate risposte positive date alle imprese negli ultimi quindici anni, resta comunque ben radicata una declinazione estensiva (e in questo caso strumentale) di quella "eccezione culturale" di derivazione comunitaria, nata, in realtà, esclusivamente per attribuire una priorità assoluta e condivisa agli obiettivi di tutela del patrimonio e di garanzia della fruizione collettiva.

L'attuale assetto istituzionale, pur non escludendo del tutto, almeno in linea teorica, un approccio più orientato al mercato e alla concorrenza, lo lascia sostanzialmente alla volontà applicativa dell'autorità politico-amministrativa (o dei soggetti da essa delegati), in particolare a livello locale. Qui intervengono la tradizione, la prassi, la cultura (nel senso primario del termine) e, a volte, anche l'opportunismo, oltre che la struttura giuridica del sistema istituzionale preposto alla politica e all'amministrazione della cultura nel nostro Paese.

Anche l'utilizzo, relativamente recente, degli strumenti dell'analisi economica nelle indagini sull'attività culturale non è stato sempre di aiuto nell'individuare e promuovere orientamenti diversi e ha presentato esso stesso, per diverso tempo, un atteggiamento poco "fiducioso" sulla capacità della cultura di evolvere come vero e proprio settore economico. Questa conclusione iniziale, emergente dai lavori pionieristici di notissimi economisti<sup>1</sup>, si è innestata su una tradizione culturale che già vedeva, specie nel nostro Paese, l'economia collocata nella sfera "scientifica e tecnica" dei saperi, cioè ad un livello inferiore di quella umanistica<sup>2</sup>; figurarsi quale avrebbe potuto essere l'atteggiamento nei confronti di chi avrebbe voluto applicare gli schemi dell'analisi economica alla stessa cultura.

Anche se nel nostro Paese si è sviluppata un'importante "scuola" di economia della cultura (e per certi versi sarebbe stato paradossale se ciò non fosse avvenuto), le sue analisi e le sue aperture non hanno avuto vita molto facile nell'essere prese concretamente in considerazione nel governo della cultura, a livello politico e amministrativo. Del resto, tutta una tradizione burocratica, anche di alto livello, articolata tra Soprintendenze e Amministrazione centrale, continua a presentare connotati di evidente rigidità, anche se sono stati compiuti notevolissimi passi avanti verso un approccio meno autoreferenziale e più aperto.

È stata anche la stessa realtà dei fatti a smentire, almeno in parte, l'originaria impostazione che vedeva la cultura come una "eccezione" rispetto al funzionamento "normale" dell'economia (che ha trovato sul piano giuridico una corrispondenza ben più difficile da smantellare). Le attività economiche della cultura e quelle ad essa collegate e da essa indotte rivestono, in Italia e in Europa, un ruolo rilevante, progressivamente crescente ed efficiente (a ritmi anche superiori a quelli complessivi) e che ha trovato, proprio grazie al progresso tecnico indotto dalle nuove tecnologie, nuove modalità di produzione e fruizione e nuove opportunità di sviluppo.

---

<sup>1</sup> Il riferimento alla famosa "malattia di Baumol" è scontato, ma necessario (W.J. Baumol and W.G. Bowen, *Performing Arts: The Economic Dilemma*, Twentieth Century Fund, Cambridge-MA, 1966), cioè alla tendenza riscontrata nelle attività culturali (nello specifico nello spettacolo, ma in parte anche nelle attività espositive) all'aumento inarrestabile dei costi e alla difficoltà di coprirli interamente coi ricavi. La spiegazione veniva data dalla peculiarità dello spettacolo culturale, rispetto alla maggior parte dei settori economici, di essere poco sensibile al progresso tecnico e agli aumenti di produttività; da qui l'esigenza di un sistematico e continuativo sostegno pubblico, in termini diretti e indiretti, e l'emergere di un atteggiamento di "difesa" della cultura dall'economia. Altri (D. Throsby, *Economia e cultura*, Il Mulino, Bologna, 2005) hanno cercato di trovare un approccio più equilibrato tra cultura ed economia, tendente alla massimizzazione dei rispettivi valori. Importanti sono poi i lavori basati sull'esperienza reale e sull'evoluzione delle attività culturali (in tal senso, tra i tanti, B.S. Frey and S. Meier, *The Economics of Museums, Institute for Empirical Research in Economics*, University of Zurich, Working Paper No. 149) e sugli orientamenti della domanda di servizi culturali. L'analisi economica della cultura conta ormai su una letteratura sterminata, dove il ruolo del pubblico resta comunque fondamentale, ma, partendo da un'analisi critica dei suoi effetti e delle sue potenziali distorsioni (A. Peacock, *Economia e politiche della cultura*, in "Economia della Cultura", n. 1, aprile 1997), dovrebbe essere sempre più orientato all'azione indiretta (regolazione, incentivi) e meno e con più cautela a quella diretta (gestione in proprio o tramite imprese pubbliche).

<sup>2</sup> P. Ciocca, *Ricchi per sempre? Una storia economica d'Italia (1796-2005)*, Bollati Boringhieri, Torino, 2007, pp. 368 e ss.

Non è un caso se anche nelle nuove linee di politica industriale, recentemente elaborate con “Industria 2015”, è stato riservato uno specifico progetto di innovazione tecnologica ai beni culturali. Quello che ormai comunemente viene definito come “settore culturale” – che va dal turismo all’agro-alimentare, dai trasporti all’artigianato – e che ha ruolo determinante per la competitività del nostro Paese, dipende fortemente da quelle attività economiche più strettamente culturali, come la fruizione del patrimonio e lo spettacolo; diviene allora essenziale che queste stesse attività più strettamente culturali siano in grado di sfruttare le opportunità offerte dall’innovazione tecnologica, ma allo stesso tempo non siano ostacolate nel perseguire nuovi e più avanzati livelli di efficienza dal contesto istituzionale nel quale operano.

Di fronte a questa realtà, le attività economiche culturali hanno cominciato ad assorbire sempre di più logiche economiche e imprenditoriali confrontabili con quelle reperibili nel resto della produzione e dell’economia, ma che ora presentano evidenti vincoli strutturali e operativi; così come le parziali aperture al mercato da parte di *policy maker* e amministrazioni, anche se sono state significative, risultano ormai insufficienti per conseguire i margini di efficienza ancora rilevanti da recuperare.

Questi limiti sono resi ancor più evidenti dal confronto internazionale, anche rispetto a Paesi più vicini a noi per tradizione giuridica e culturale. In Italia, è tuttora presente una prevalenza del ruolo pubblicistico posto (con modi e forme non sempre motivati) a tutela della cultura, che si è ancor più rafforzata con la convergenza dell’interventismo economico (tipico dei servizi pubblici locali), della difesa della discrezionalità amministrativa e delle resistenze alle liberalizzazioni.

Nonostante l’ingresso in scena di “soggetti intermedi” come le fondazioni (in particolare di quelle bancarie), a cui l’autorità pubblica ha trasferito, almeno formalmente, parte delle proprie competenze di intervento diretto nell’attività culturale, l’arretramento del ruolo pubblico sembra più apparente che reale, avendo assunto forme diverse, compresa quella dell’impresa.

Il risultato è quello di una situazione ambigua, nella quale si vorrebbe (giustamente) salvaguardare al massimo il valore culturale, anche introducendo limitate (e spesso solo formali) aperture alla concorrenza, al mercato e alle imprese private, ma con comportamenti e applicazioni concrete che nei fatti le smentiscono e che, non raramente, generano (o inducono) comportamenti opportunistici delle stesse imprese di mercato; come ad esempio:

- il ruolo preponderante delle imprese pubbliche, garantito da meccanismi di affidamento diretto di attività e servizi culturali che poi consentono di competere su segmenti (settorialmente e territorialmente) contigui, ma aperti alla concorrenza;
- la (a volte inevitabile) commistione/collusione di interessi tra imprese pubbliche e private;
- la creazione di alcune situazioni di oligopolio tra le stesse imprese private, mediante l’utilizzo immotivato di associazioni e raggruppamenti temporanei partecipanti alle gare o l’incrocio di partecipazioni societarie e di amministratori;
- l’imposizione (quasi) strumentale del “vincolo culturale”, che sta ponendo limiti non sempre giustificati all’utilizzo delle ordinarie procedure di *procurement* e, persino, dello strumento esclusivamente indicato a livello statale per l’affidamento delle attività culturali a terzi, cioè la concessione.

Sembra ormai giunto il momento di riconsiderare il ruolo pubblico non più come il *dominus* (quasi) assoluto della cultura in tutte le sue declinazioni (dalla tutela alla valorizzazione),

che discrezionalmente apre al mercato e agli operatori privati la gestione di quelle attività ritenute avere, a suo insindacabile giudizio, rilevanza economica.

Mantenendo fermi la priorità della tutela e il diritto alla fruizione, l'apertura delle attività culturali ai privati può avvenire in modo più trasparente e oggettivo, su basi di efficienza economica e imprenditoriale, come dimostrato anche dalle esperienze internazionali. In tal senso, andrebbe quindi "invertita" la logica operativa "a valle" della tutela e della fruizione e partire dalla verifica oggettiva delle opportunità di mercato, non dalla discrezionale determinazione iniziale dell'autorità politico-amministrativa.

# Principali aspetti economici del mercato delle attività culturali

## 1. Premessa

Al fine di definire l'oggetto dell'analisi condotta nelle pagine seguenti, è necessario precisare che nel settore culturale in senso lato sono comprese attività a contenuto industriale – come editoria, cinema e televisione – che hanno già da tempo trovato un proprio assetto nel mercato dei servizi. Queste attività risentono ancora, in alcuni casi, di problemi legati ai meccanismi di regolazione, alla scarsa apertura alla concorrenza, ai delicati rapporti con il potere politico, ma non c'è dubbio che siano oramai organizzate a tutti gli effetti come imprese e che, soprattutto negli ultimi decenni, abbiano potuto sviluppare le proprie potenzialità di crescita.

Diversa è invece la condizione delle attività che ruotano attorno ai beni culturali – musei, monumenti, siti archeologici e altro – e allo spettacolo dal vivo – teatro, danza, musica – che sembrano risentire ancora di radicati pregiudizi rispetto alla possibilità di essere riconosciute a pieno titolo come vere e proprie iniziative imprenditoriali in grado di generare utili.

In Italia, già quando si parla in termini generali di cultura, scatta una reazione istintiva di diffidenza di fronte ai tentativi di evidenziare gli aspetti economici e di possibile organizzazione a carattere imprenditoriale delle attività collegate. E, anche se è oramai accettato che le attività culturali possano essere organizzate in forma d'impresa, emerge comunque una preferenza per modalità e strumenti operativi che in qualche modo restino inseriti o fortemente collegati alla sfera pubblica.

Questo atteggiamento rappresenta un ostacolo al miglioramento e al possibile allargamento dell'offerta culturale. Soprattutto se la scelta di ricorrere al mercato e di adottare modelli di gestione imprenditoriale resta solo un'opzione normativa e puramente formale e non entra concretamente nelle logiche operative soprattutto dei settori dei beni culturali e dello spettacolo dal vivo.

I beni culturali, come testimonianze storiche sociali o artistiche, svolgono anche una funzione legata all'apprendimento e quindi all'istruzione, oltre ad essere semplicemente una fonte di piacere per chi vi accede. In alcuni casi questa funzione non è diretta, nel senso che è spesso mediata da scelte fatte da altri; così normalmente avviene ad esempio per un museo nel quale c'è qualcuno che decide di esporre solo alcune opere tra quelle disponibili, organizza un percorso di visita secondo determinati criteri, evidenzia alcune opere rispetto ad altre, e così via.

In una certa misura, si tratta di una funzione analoga a quella svolta, certamente in modo più pregnante (visto che si occupano della formazione delle future generazioni), dagli istituti scolastici e universitari. Per quanto possa essere delicata questa funzione di mediazione e sia necessario assicurare, nel suo svolgimento, il rispetto dei valori fondanti della società, così come non esiste e non potrebbe esistere un generale diniego a forme di gestione privata nel campo dell'istruzione scolastica, tanto più appare priva di giustificazione la sostanziale ostilità nella gestione diretta di beni culturali da parte di imprese private, ove questa scelta si dimostrasse più efficiente.

Se pure nel nostro Paese qualcosa comincia a muoversi in questa direzione, in concreto le potenzialità dell'immenso patrimonio culturale presente sul territorio italiano restano ancora largamente inesprese, anche per una sorta di "pregiudizio ideologico" della politica e della prassi dei beni culturali nell'instaurare un proficuo rapporto pubblico-privato. Alcune limitate esperienze nazionali, ma ancor più esperienze di altri paesi, sembrano infatti dimostrare come la possibilità di generare profitto, pur nel rispetto di tutti i vincoli necessari alla tutela, costituisca un importante *atout* proprio per sostenere la produzione di cultura, garantire la conservazione e la valorizzazione dei beni e allargare le occasioni di fruibilità ad un pubblico sempre più vasto.

Nelle stesse istituzioni pubbliche preposte al settore dei beni culturali, resiste invece, sia pure con lodevoli eccezioni, una radicata convinzione che il fine quasi unico non possa che essere quello della conservazione e semmai del restauro dei beni, piuttosto che anche quello della valorizzazione del patrimonio in termini di migliore fruibilità.

Tutte le funzioni in cui si possono distinguere le attività inerenti i beni culturali, la conservazione e il restauro, l'esposizione, l'offerta di servizi complementari e/o accessori, necessitano di risorse, umane e materiali, da gestire in modo ottimale per ottenere il miglior risultato possibile. In sostanza si tratta di attività che presuppongono un'organizzazione di natura imprenditoriale. Che poi le imprese siano di proprietà pubblica o privata, dal punto di vista dell'efficienza potrebbe essere indifferente, a patto che esse agiscano tutte, private e pubbliche, in un contesto concorrenziale, cosa che troppo spesso non avviene o che, quando avviene, sconta problemi di discriminazione e di disparità di trattamento.

Pur con una legislazione in materia progressivamente evoluta nella direzione di una maggiore apertura nell'affidamento dei servizi a imprese operanti sul mercato, la prassi presenta più di un esempio di affidamento diretto e senza confronto competitivo a imprese solo formalmente private. Spesso si tratta di imprese che restano saldamente in mano pubblica e svolgono non solo la missione specifica per la quale sono state create (o addirittura sono state acquisite, pur essendo a suo tempo private) nell'ambito che ad esse compete, ma che, sfruttando la veste di imprese private, competono da posizioni di vantaggio anche sui mercati esterni (territoriali e settoriali), estranei a quella che dovrebbe essere l'originale missione.

Come spesso accade in Italia, hanno finito così per fronteggiarsi due estremismi: (a) quello che ha radici più antiche, che sono alla base del "pregiudizio ideologico" che, sostanzialmente, esclude qualsiasi forma di collaborazione pubblico-privato nel settore, e che si oppone a quella che viene spesso definita la mercificazione della cultura, e (b) quello che si potrebbe dire ispirato da una visione piuttosto caricaturale del liberismo economico, che giudica, come unica soluzione possibile per valorizzare il settore, quella della totale cessione dei beni culturali ai privati.

Appare persino banale sottolineare, senza bisogno di ricorrere a quanto sancito nell'arti-

colo 9 della Costituzione sulla tutela del patrimonio storico e artistico della Nazione, che i beni culturali coinvolgono interessi pubblici e che, prescindendo dalla proprietà, è naturale siano sottoposti ad una particolare tutela e a precisi vincoli di destinazione e di uso.

I beni culturali devono essere conservati, restaurati, catalogati, resi disponibili al godimento del pubblico e agli studiosi, ma a prendersi carico di questo compito, certamente a determinate condizioni, può essere anche, in tutto o in parte, il privato, come in larga misura avviene, ad esempio, negli Stati Uniti.

Al riguardo, è stato giustamente fatto notare come ci sia qualche analogia e una grande differenza tra un museo italiano ed uno statunitense. L'analogia è rappresentata dall'evidenza che, come i musei italiani e quelli di tutto il mondo, anche il Getty Museum, solo per portare un esempio, è ben lontano dal coprire le spese di mantenimento con le entrate provenienti dai visitatori. Sono piuttosto i ricavi legati ad un ingente patrimonio, che a sua volta origina da una donazione privata, che consentono la sopravvivenza e il continuo sviluppo del museo, ricavi ottenuti attraverso investimenti sul mercato.

La grande differenza è che negli Stati Uniti i più importanti musei "sono nati assai recentemente, di solito a partire da collezioni di arte europea, e sono stati costruiti come un'antologia di opere di qualità (tra le migliori via via disponibili sul mercato) senza alcun nesso storico con le città che li accolgono. I nostri musei sono assolutamente un'altra cosa, perché nascono in massima parte dalla storia della città e del territorio che li ospita, si nutrono di ciò che nelle stesse città è stato prodotto e collezionato, raccontano non solo se stessi ma la storia e la cultura del nostro paese [...]. In altri termini, i nostri musei riflettono non solo e non tanto il collezionismo, ma in primissimo luogo la storia e la cultura del loro territorio"<sup>1</sup>.

Pertanto, se negli Stati Uniti un museo può benissimo decidere, come in realtà avviene, di vendere un quadro, magari di Picasso, per acquistare altre opere, magari cinesi, non è pensabile che un museo italiano venda all'estero una statua romana, per comprare ad esempio icone russe, solo per massimizzare la propria capacità di attrarre visitatori; questo semplicemente non è pensabile. Non solo non è pensabile dal punto di vista culturale, ma più concretamente è la normativa italiana, giustamente molto restrittiva in materia, che non consentirebbe operazioni di questo genere. Per cui se è solo questa la perplessità su una possibile gestione privatistica, il problema semplicemente non esiste.

D'altra parte è proprio il forte e inscindibile legame del nostro patrimonio culturale con il territorio che può rappresentare un formidabile valore aggiunto, solo però se si riesce a collegare il bene culturale con il contesto in cui si colloca (che spesso vanta altre risorse, di tipo paesaggistico, di tradizioni e, perché no, di enogastronomia) e ad avere una visione complessiva attenta anche al sistema di infrastrutture e servizi legati all'accoglienza. Una visione di insieme e capacità di programmare lo sviluppo del territorio può innescare un processo virtuoso di reciproca valorizzazione di tutti gli *asset*<sup>2</sup>.

Che le scelte propendano per il pubblico o per il privato, restano in ogni caso due problemi: occorrono risorse, spesso ingenti; e capacità di gestire in modo efficiente, non solo per garantire la conservazione, ma anche per assicurare la più ampia fruibilità dei beni.

Sul primo punto, quello delle risorse, occorre prendere atto che musei, pinacoteche e siti

<sup>1</sup> S. Settis, *Italia S.p.A. L'assalto al patrimonio culturale*, Einaudi, 2007.

<sup>2</sup> P. Asproni, *Cultura e Impresa, una scommessa in cui credere*, Anno Quarto, n. 1, gennaio-marzo 2008 (www.sitiunesco.it).

archeologici – in Italia come negli altri paesi (come si è già detto per gli Stati Uniti) – non sono in grado attualmente, ma probabilmente anche in futuro, di autofinanziarsi, se non in piccola parte. La soluzione per raggiungere il pareggio di bilancio, senza ricorrere a risorse esterne siano esse pubbliche che private, non può infatti realisticamente essere quella di aumentare il corrispettivo stabilito per la fruizione da parte del pubblico. Fare pagare di più i biglietti di ingresso, in assenza di un corrispettivo in termini di maggiore qualità dell’offerta e/o di servizi aggiuntivi che possano aumentare il grado di soddisfazione degli utenti, rischia di essere controproducente in termini di calo di utenza, oltre a poter avere effetti indesiderati quale quello di escludere dalla fruizione le classi economicamente più svantaggiate.

Anche perché da una fruizione dei beni culturali quanto più ampia possibile derivano benefici indiretti, dato che la diffusione della conoscenza genera un innalzamento generale del livello culturale e quindi della capacità di innovazione del sistema sociale, con ricadute positive sull’intero sistema economico. Si tratta di benefici difficilmente quantificabili, ma certo tutt’altro che trascurabili.

La stessa teoria economica giunge alla conclusione che ottenere il pareggio di bilancio nella gestione dei beni culturali è molto difficile se non impossibile. Due essenzialmente le motivazioni portate a supporto di questa affermazione.

La prima consiste nella constatazione che intervenire, oltre certi limiti, sul prezzo può confliggere con la “natura meritoria” di questa particolare tipologia di beni. In sostanza c’è “la necessità che per i beni ritenuti collettivamente utili venga comunque garantita la loro fruizione, indipendentemente dalla presenza di una domanda congrua esercitata dal mercato”.

La seconda è legata al concetto di esternalità cioè “dalla circostanza che [...] i beni e le attività culturali determinano, oltre ai *benefici diretti* – riconducibili all’appagamento di una pluralità di bisogni da parte del fruitore – anche dei *benefici indiretti*, connessi ai positivi effetti che la loro presenza genera sul livello culturale e sulla qualità della vita dell’area nella quale gli stessi sono disponibili. I benefici indiretti, in quanto non riferibili ad una precisa e individuabile categoria di soggetti (gli acquirenti del servizio), bensì all’intera collettività, sono in primo luogo di difficile quantificazione ed in secondo luogo non escludibili, per cui non può essere associato alla fruizione degli stessi il pagamento di un corrispettivo”<sup>3</sup>.

Va, tuttavia, precisato che il prezzo di accesso del pubblico rilevabile nel nostro Paese va nel senso contrario alla “incorporazione” (almeno di una parte) dei benefici indiretti connessi alla fruizione, e che risultano poco approfondite le potenzialità di una più efficace politica tariffaria, rispetto a quanto si riscontra negli altri paesi. Innanzitutto, il livello medio del prezzo della visita è molto più basso (anche nel caso di siti di particolare pregio e di riconosciuta fama, confrontabili con siti esteri di uguale livello, come rilevabile nel succ. par. 3.2); in secondo luogo sono molto poco diffuse agevolazioni della “fidelizzazione museale” (cioè dell’utenza più assidua e costante), alternative ad un prezzo più elevato praticato sulla visita occasionale; infine, la quota dei visitatori paganti resta molto bassa e le esenzioni rispondono più a logiche generalizzate e poco attente alla specificità (cioè sono praticate in tutti i siti, indipendentemente dal “valore collettivo” da diffondere e la cui gratuità di accesso dovrebbe essere sostenuto, almeno in parte, dalla fiscalità generale).

Inoltre, il fatto che, sempre nel rispetto delle condizioni di salvaguardia dei beni, non sia possibile o quantomeno non sia consigliabile aumentare oltre certi limiti il corrispettivo per il

---

<sup>3</sup> L. Solima, *L’impresa culturale*, Carocci, 2004.

loro godimento, non vuol dire comunque che non sia possibile incrementare le entrate, ad esempio aumentando il numero di biglietti venduti. Una politica promozionale innovativa e accorta può quindi aiutare a ridurre il disavanzo dei siti culturali.

Oltre alle politiche promozionali per ampliare l'utenza e ad una più coerente politica dei prezzi o, detto in altri e più sintetici termini, a un'efficace politica di *marketing*, l'obiettivo di migliorare i conti impone che anche una gestione totalmente pubblica applichi comunque i principi dell'efficienza della razionalità economica, cioè della massimizzazione dei risultati a parità di risorse. Questo anche se il profitto non rientra tra gli obiettivi di chi gestisce il bene; una gestione economicamente efficiente fa parte ad esempio, o almeno dovrebbe far parte, anche della logica di istituzioni o imprese *no profit*.

L'utilizzo di operazioni promozionali per ampliare il bacino di utenza di un museo, gestire le risorse esistenti in modo efficiente, sono caratteristiche per le quali generalmente però non brilla la nostra amministrazione, ferma restando l'esistenza di punti di eccellenza anche nel pubblico. Una situazione probabilmente destinata a perdurare almeno fintanto che non s'introducano forme di controllo dei risultati ed incentivi al miglioramento delle *performance*.

Resta quindi il problema del reperimento delle risorse, tanto per garantire la conservazione del patrimonio, quanto per consentirne la fruizione e assicurare quindi spazi espositivi, manutenzione, sicurezza ed altro ancora.

Da questo punto di vista, Stato italiano non sembra particolarmente generoso nel destinare risorse alla cultura. Il problema dell'apporto del capitale privato è quindi da affrontare comunque, non solo per la sempre maggiore difficoltà a destinare adeguate risorse pubbliche ai beni culturali, ma anche per il contributo che possono dare, in termini di maggiore efficienza nella gestione, imprese private che si confrontano quotidianamente con il mercato. Naturalmente, attrarre capitale privato presuppone la possibilità di garantire una remunerazione.

Da questo punto di vista bisogna distinguere tra le attività essenzialmente legate all'acquisizione o alla conservazione e quelle legate alla fruizione dei beni. Per le prime può apparire difficile – ma certo non impossibile visto che in altri paesi e in alcuni casi limitati anche in Italia questo avviene – attirare il capitale privato. Il ritorno per l'investimento di capitale privato può essere atteso anche in termini d'immagine, di pubblicità, di opportunità nel contribuire ad un progetto con prospettive di sviluppo economico. Spesso poi i beni culturali, e in particolare le attività legate allo spettacolo dal vivo, sono utilizzati in attività a contenuto industriale con precipue finalità economiche. In ogni caso anche la conservazione necessita poi comunque, oltre al reperimento delle risorse, dell'intervento di attività a carattere imprenditoriale per l'esecuzione delle opere.

Per le attività legate alla fruizione dei beni culturali invece, dai servizi accessori o complementari fino all'intera gestione di un museo, la possibilità di trovare forme di collaborazione pubblico-privato appaiono teoricamente meno problematiche e in effetti si hanno già esperienze di questo tipo, ma ancora in misura contenuta. In entrambi i casi infatti rimangono forti gli ostacoli posti dalla vigente regolamentazione della materia, e pesano anche (e forse in misura anche più rilevante) il "comportamento" e gli orientamenti degli enti titolari nei confronti del coinvolgimento delle imprese private nella gestione.

In questa situazione pesa non poco anche la stessa nozione di "settore culturale", a partire dalla quale andrebbe definito il "perimetro" entro il quale sarebbe coerente e utile il coinvolgimento privato oppure (se lo si preferisce) oltre il quale tale approccio non sembra prati-

cabile, fermo restando il fatto che la definizione di tale perimetro varia necessariamente con l'evoluzione del contesto economico, sociale, istituzionale, culturale in senso lato e, persino, tecnologico, e che essa deve comunque essere calata sulle specifiche realtà applicative.

## 2. La dimensione economica della cultura

### 2.1. Il confronto europeo

Un recente studio della UE<sup>4</sup> (noto anche come *Rapporto Jan FigeI*), promosso per dare una dimensione economica al contributo dell'economia della cultura agli obiettivi di Lisbona, ha elaborato una definizione tendenzialmente onnicomprensiva del settore culturale, distinguendo tra:

- attività a contenuto non industriale (nel cui ambito possono essere ricondotti i beni e le attività non riproducibili) e più strettamente collegate alla creatività artistica: arti visive (pittura, scultura, artigianato, fotografia, mercato dell'arte e dell'antiquariato); rappresentazioni artistiche (teatro, opera, orchestra, danza, circo, festival); beni culturali (musei, monumenti, siti archeologici, parchi naturali, biblioteche, archivi).
- attività a contenuto industriale, attività finalizzate alla riproduzione di massa (editoria, film, registrazioni musicali, radio e televisione).

Al settore culturale è strettamente collegato il "settore creativo" che comprende: il *design* (moda, grafica, prodotti industriali); l'architettura; la pubblicità.

Secondo lo studio, il settore così definito ha registrato (Tab. 1) nel 2003 un fatturato di 636 miliardi d'euro (pari al 6,4% del PIL dell'UE 25) ed un valore aggiunto di quasi 260 miliardi, pari al 2,6% del PIL dell'UE; nel periodo 1999-2003, la crescita del valore aggiunto del settore culturale è stata di 12,3 punti percentuali più alta della percentuale di crescita del totale dell'economia. Nel 2005, gli occupati del settore erano 4,8 milioni, pari al 2,4% del totale degli occupati a livello comunitario a 25. Il posizionamento dell'Italia non è molto distante dalla media UE a 25 riguardo al fatturato, con 84,4 miliardi di euro (pari al 6,3% del PIL); divari più sensibili si rilevano nel valore aggiunto, con 30,7 miliardi (pari al 2,3% del PIL), e nell'occupazione (del 2004, comprendente anche quella relativa al turismo culturale, con un'incidenza del 2,1% su quella totale).

Si tratta di dati che derivano ancora prevalentemente da stime, elaborate nell'ambito di un progetto specifico di sviluppo delle statistiche sul settore culturale promosso già da diversi anni da Eurostat<sup>5</sup>; tuttavia, essi consentono qualche (sia pure parziale) valutazione non solo sulla dimensione, ma anche sull'efficienza economica del settore culturale in Europa e nel nostro Paese.

Sia pure in termini di larga massima, il rapporto tra valore aggiunto (cioè la differenza tra ricavi generati dall'*output* e costi sostenuti per l'acquisizione degli *input*) e fatturato (cioè il valore delle vendite) può dare una misura della capacità di efficienza economica del settore culturale. Ad esempio, un Paese come la Francia presenta, nei limiti interpretativi appena enunciati, un'efficienza maggiore di qualsiasi altro Paese europeo, con un rapporto valore aggiun-

---

<sup>4</sup> Commissione Europea, *The economy of Culture in Europe*, 2006.

<sup>5</sup> Eurostat, *Cultural statistics in the EU (Final Report)*, Luxembourg, 2000; Eurostat, *Cultural statistics in Europe (Final Report - Part I)*, Luxembourg, 2002.

TAB. 1 – SETTORE CULTURALE E RICREATIVO NEI PAESI UE

Paesi	Fatturato 2003		Valore aggiunto 2003		Valore aggiunto/ Fatturato (%)	Occupati/ Occupati totali 2005 (%)	Valore ag- giunto per occupato (UE 25 = 100)
	Milioni euro	In % del PIL	Milioni euro	In % del PIL			
Belgium	22.174	8,1	7.141	2,6	32,2	2,1	128,5
Czech Republic	5.577	6,9	1.861	2,3	33,4	2,0	29,8
Denmark	10.111	5,4	5.844	3,1	57,8	3,0	161,8
Germany	126.060	5,8	54.095	2,5	42,9	2,8	113,3
Estonia	612	7,2	204	2,4	33,3	3,2	25,4
Ireland	6.922	5,0	2.362	1,7	34,1	2,5	92,8
Greece	6.875	4,4	1.555	1,0	22,6	2,1	26,9
Spain	61.333	7,8	17.998	2,3	29,3	2,1	72,2
France	79.424	5,0	54.224	3,4	68,3	2,0	169,0
Italy	84.359	6,3	30.713	2,3	36,4	2,1	102,7
Cyprus	318	2,7	94	0,8	29,6	2,2	20,5
Latvia	508	5,1	180	1,8	35,4	2,7	13,2
Lithuania	759	4,6	280	1,7	36,8	2,5	14,6
Luxembourg	673	2,6	154	0,6	22,8	1,8	60,3
Hungary	4.066	5,4	896	1,2	22,0	2,1	17,5
Malta	23	0,5	9	0,2	38,4	2,3	4,5
Netherlands	33.372	7,0	12.878	2,7	38,6	3,8	120,3
Austria	14.603	6,5	4.071	1,8	27,9	2,4	82,2
Poland	6.235	3,3	2.300	1,2	36,9	1,7	12,5
Portugal	6.358	4,6	1.940	1,4	30,5	1,4	28,6
Slovenia	1.771	7,1	547	2,2	30,9	2,3	43,8
Slovakia	2.498	8,5	585	2,0	23,4	1,8	20,2
Finland	10.677	7,3	4.524	3,1	42,4	3,3	141,8
Sweden	18.155	6,7	6.469	2,4	35,6	3,5	115,1
United Kingdom	132.682	8,2	48.480	3,0	36,5	3,1	130,8
UE 25	636.145	6,4	259.402	2,6	40,8	2,4	100,0

Fonte: Elaborazioni su dati della Commissione Europea (The Economy of Culture in Europe, Bruxelles, 2006) e Eurostat (2007).

to/fatturato pari al 68,3%. Tale risultato deriva da un fatturato persino inferiore (79,4 miliardi di euro) a quello dell'Italia, ma da un valore aggiunto nettamente maggiore (54,2 miliardi). In altri termini, per il nostro Paese sembra emergere un più ampio "sfruttamento" (fatturato) del settore culturale rispetto alla Francia, ma un impiego meno efficiente, dato che il rapporto valore aggiunto/fatturato è pari al 36,4%, cioè quasi la metà di quello della Francia, inferiore anche a quello della Germania (42,9%), ma superiore a quello della Spagna (29,3%).

Una conferma di queste tendenze è rinvenibile nei dati sulla profittabilità annuale del settore (margine operativo), che nel periodo 1999-2003 è stata mediamente dell'8,5% per l'Italia e dell'11,1% per la Francia; nello stesso periodo si rilevano, tuttavia, segnali migliori nella crescita annua della produttività (valore aggiunto/costo del lavoro), che è stata mediamente dell'1,64% per il nostro Paese, migliore non solo di quella della Francia (1,60%), ma anche di Germania (1,54%) e Spagna (1,46%).

## 2.2. L'economia del settore culturale in Italia

Altri dati più mirati riguardanti l'Italia<sup>6</sup>, anche se meno recenti, indicano comunque tendenze economiche positive del settore culturale, anche migliori di quelle registrate dal complesso del sistema economico. Nel periodo 1990-2000, il valore aggiunto del settore culturale ha avuto un incremento del 25%, con una crescita del 59% dei consumi privati per beni e attività culturali, rispetto ad una crescita del PIL del 17%. Nello stesso periodo, la crescita dell'occupazione è stata del 18,3% per i beni e le attività culturali, rispetto ad una crescita dell'occupazione totale del 2,3%.

Stime più specifiche sull'Italia (Tab. 2) ed elaborate con metodologie differenti dalle precedenti fanno riferimento ad una nozione relativamente più ampia di economia della cultura, che coinvolge sia le attività economiche più strettamente riferite alla cultura (come quelle riguardanti la gestione di musei e teatri, la produzione di spettacoli e l'editoria), sia quelle aventi valenza culturale, cioè collegate alle attività culturali in senso stretto e/o attivate da queste (come le produzioni tipiche e la fabbricazione di prodotti connessi alla fruizione culturale, il turismo culturale e i servizi di mobilità indotti)<sup>7</sup>.

**TAB. 2 – STIMA DEL VALORE AGGIUNTO E DELL'OCCUPAZIONE DEL SETTORE CULTURALE IN ITALIA (2004)**

Attività economiche	Valore aggiunto			Occupazione			Indici produttività (totale economia = 100,0)
	Milioni di €	Quote % su		Addetti (.000)	Quote % su		
		Settore	Totale economia		Settore	Totale economia	
<b>Attività culturali in senso stretto</b>							
<i>Beni e attività culturali</i>	10.184,3	9,0	0,8	259,0	10,8	1,1	76,1
<i>Industria culturale (editoria, audiovisivi, ecc.)</i>	11.924,4	10,5	1,0	262,3	11,0	1,1	88,0
Totale parziale	22.108,7	19,4	1,8	521,3	21,8	2,2	82,1
<b>Altre attività di rilevanza culturale</b>							
<i>Enogastronomia, produzioni tipiche</i>	19.469,5	17,1	1,6	474,8	19,8	2,0	79,4
<i>Produzioni industriali e artigiane</i>	12.631,2	11,1	1,0	271,6	11,3	1,1	90,0
<i>Turismo e servizi di accoglienza</i>	31.689,3	27,9	2,5	726,7	30,3	3,0	84,4
<i>Trasporto e mobilità sul territorio</i>	27.826,9	24,5	2,2	400,4	16,7	1,7	134,5
Totale parziale	91.616,9	80,6	7,3	1.873,5	78,2	7,7	94,7
Totale settore culturale	113.725,5	100,0	9,1	2.394,8	100,0	9,9	91,9
Totale economia	1.249.730,8			24.189,9			100,0

Fonte: Elaborazioni su dati MiBAC - Istituto G. Tagliacarne, 2007.

<sup>6</sup> C. Bodo e C. Spada (a cura di), *Rapporto sull'economia della cultura in Italia 1990-2000*, Il Mulino, 2004.

<sup>7</sup> Si tratta di un lavoro (MiBAC - Istituto G. Tagliacarne, *Le attività economiche collegate alla valorizzazione del patrimonio culturale*, novembre 2007) basato sull'identificazione delle attività produttive (ben 225) direttamente o indirettamente coinvolte dalla valorizzazione e fruizione del patrimonio culturale. A ciascuna di esse viene applicata una ponderazione in funzione della loro rilevanza "culturale" (ritenuta molto alta per 51 attività economiche, alta per 76 e media per 98), in base alla quale è stimata la quota di valore aggiunto e di occupazione classificabile nell'ambito dell'ipotetico "settore culturale" così delineato. Rispetto alla stima originaria, sembra tuttavia più efficace ai fini del presente lavoro operare una distinzione diversa (v. Tab. 2) tra attività produttive culturali "in senso stretto" (cioè più specificamente riferibili alla "produzione culturale") e "altre attività" aventi sempre valenza culturale, ma di entità minore rispetto alle prime o che appaiono avere caratteristiche di dipendenza da esse.

La stima complessiva del valore aggiunto attribuibile a questa nozione di settore culturale ammonta a 113,7 miliardi di euro, cioè il 9,1% del valore aggiunto totale, mentre quella dell'occupazione risulta pari a quasi 2,4 milioni di addetti, cioè il 9,9% dell'occupazione totale. Sul valore aggiunto del settore complessivo, il peso delle attività più strettamente culturali ha una quota del 19,4%, pari a 22,1 miliardi di euro (l'1,8% del valore aggiunto totale), mentre la quota di occupazione è del 21,8%, cioè poco più di mezzo milione di addetti (il 2,2% dell'occupazione totale).

Ai fini di un'analisi focalizzata sul mercato dei servizi culturali, sono questi ultimi i dati a cui fare più stretto riferimento con maggiore attendibilità, tenendo conto che è da questo "nucleo ristretto" e dalla sua efficienza, che dipendono sensibilmente le potenzialità di sviluppo dell'intero settore economico culturale. E qui emergono alcuni elementi di riflessione sui quali vale la pena soffermarsi.

L'efficienza economica (stimata come rapporto tra valore aggiunto e addetti) delle attività culturali in senso stretto mostra un indice (82,1) non distante da quello dell'economia complessiva, sia pure frutto di una componente riferita ai beni culturali più bassa (76,1) e di una componente riferita all'industria culturale più alta (88,0). Le altre attività di rilevanza culturale mostrano complessivamente un'efficienza molto più vicina a quella media (91,9), ma con forti oscillazioni a livello di aggregazioni di base, superiore alla media per trasporti e mobilità (134,5), più bassa per le altre aggregazioni di attività economiche.

Questi dati confermano, sia pure facendo riferimento a criteri d'indagine diversi da quelli adottati dalle stime precedentemente citate, la tendenza ad un più accentuato miglioramento dell'efficienza economica delle attività culturali, sia di quelle in senso stretto sia di quelle connesse a queste, rilevabile nel nostro Paese dal confronto a livello europeo ed evidenziata da altre analisi strettamente riferite all'ambito nazionale<sup>8</sup>. I motivi di questa migliore *performance* sono individuabili in alcuni non trascurabili profili, che coinvolgono direttamente l'evoluzione del settore nel suo complesso, ma soprattutto delle attività più strettamente culturali, le cui caratteristiche strutturali e organizzative si sono sensibilmente trasformate da quelle originarie.

La preponderante presenza del ruolo pubblico, in termini di gestione diretta e di sostegno economico, e la scarsa apertura al mercato delle attività culturali in senso stretto sono sicuramente le cause della bassissima produttività rilevabile all'inizio degli anni '90. I miglioramenti stimati nei successivi quindici anni sono sicuramente ascrivibili al rinnovamento degli assetti regolatori e organizzativi, che hanno consentito un maggiore coinvolgimento dell'iniziativa privata e la nascita di nuove imprese specializzate nel settore, generando effetti positivi almeno a due livelli: (a) nell'introduzione, sia pure limitata e vincolata, di logiche operative e modelli organizzativi imprenditoriali, sostenuta anche da modalità parzialmente competitive di selezione delle imprese affidatarie della gestione di beni e della fornitura di servizi; (b) nelle maggiori opportunità, veicolate dalle logiche imprenditoriali e concorrenziali, di impiego e di diffusione dell'innovazione in queste attività economiche, che persino la teoria riteneva difficilmente capaci di assorbire i progressi tecnologici.

Ciò non vuol dire (e così, purtroppo, ancora non è) che l'assetto strutturale e organizzativo delle attività culturali sia pervenuto ad un livello confrontabile con quello di una qualsiasi

---

<sup>8</sup> Sia pure basate su criteri di analisi diversi, queste stime valutavano la produttività delle attività culturali in senso stretto, rispetto a quella media dell'economia, pari al 49% nel 1990 ed al 50,5% nel 2000 (S. Attene e M. Causi, *La cultura è un lusso? Le prospettive del finanziamento del settore culturale in Italia*, in "Cultura tra identità e sviluppo - III Rapporto Annuale Federculture", Ed. Il Sole 24 Ore, 2006).

altra attività di mercato; sicuramente le caratteristiche di base sono divenute più simili (per certi versi, come si vedrà meglio in seguito, anche per alcuni aspetti negativi che caratterizzano la nostra economia nel suo complesso), ma non omogenee.

Sotto quest'ultimo aspetto, persistono tuttora sensibili differenze tra le attività che compongono l'aggregato delle attività culturali in senso stretto, come la diffusione di massa di prodotti culturali (audiovisivi, ecc.), la cui funzionalità è regolata come per qualsiasi settore industriale, e la valorizzazione dei beni culturali e la fruizione dello spettacolo dal vivo, nelle quali il ruolo pubblico, nonostante i sensibili cambiamenti avvenuti, riveste ancora un peso considerevole a vari livelli, che ne condiziona (non sempre in modo giustificato dalle caratteristiche di base della materia culturale) l'efficienza e lo sviluppo specifico ed il suo positivo impatto sul settore culturale in senso lato e sull'intera economia nazionale. Sussistono, quindi, proprio in queste attività, notevoli potenzialità non ancora sfruttate rispetto alle attività già organizzate industrialmente, che chiamano direttamente in causa i loro meccanismi di funzionamento.

### **3. I beni culturali**

#### **3.1. La gestione e la valorizzazione**

Le attività più strettamente riferibili alla valorizzazione e alla fruizione della cultura hanno conseguito, pur con i limiti di rilevazione e di stima che le basi statistiche ancora evidenziano, risultati economici molto importanti, negli anni qui analizzati. Ciò è dovuto soprattutto all'intensa opera di recupero e di riorganizzazione di un patrimonio che non ha eguali al mondo.

L'Italia si trova certamente in una posizione di preminenza assoluta con riferimento ai beni culturali, tanto che, secondo la classifica dell'Unesco, si colloca al primo posto nel mondo per la quantità di beni (40 su 679) compresi nella Lista del Patrimonio dell'Umanità.

Ma le sue potenzialità sono in gran parte non misurabili all'interno di classifiche mondiali, che per loro impostazione non includono presenze culturali di grandissimo valore, in parte note e valorizzate, in parte sconosciute al grande pubblico e ancora in attesa di poter essere poste all'attenzione di quanti potrebbero sfruttarne adeguatamente le potenzialità culturali ed economiche.

Per quanto riguarda i beni già oggetto di fruizione e di valorizzazione, l'ISTAT, il Ministero per i beni e le attività culturali (MiBAC) ed altre istituzioni forniscono da tempo preziose informazioni statistiche sulla diffusione e la fruizione dei beni culturali nel nostro paese, ma carenti sotto altri profili più legati al loro funzionamento, come le modalità di gestione.

Più in generale, occorre però ricordare che anche le informazioni disponibili presentano dei limiti e probabilmente non potrebbe essere diversamente, stante la difficoltà di applicare la definizione stessa di bene culturale rispetto all'immenso patrimonio presente nel nostro paese. Ad essere censiti e monitorati sono infatti essenzialmente i musei e le aree archeologiche, mentre resta poco o per nulla esplorata l'enorme quantità di beni, monumenti, palazzi storici, reperti archeologici, dipinti, sculture, luoghi naturali ed altro, diffusi su tutto il territorio nazionale che, pur avendo spesso una grande rilevanza culturale e artistica, non sono organizzati o precipuamente destinati alla fruizione da parte del pubblico<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Per alcune prime indicazioni sulla consistenza del patrimonio culturale in Italia si può fare riferimento a: A. Cicerchia, *La consistenza e la valorizzazione del patrimonio*, in "Rapporto sull'economia della cultura in Italia ...", prec. cit.

Per avere una nozione ancor più puntuale della consistenza del patrimonio culturale ancora inutilizzato o sotto-utilizzato, si può fare riferimento al recente Censimento del Patrimonio dello Stato realizzato dall'Agenzia del Demanio, del Ministero dell'Economia e delle Finanze, che tra gli oltre trentamila beni rilevati ne ha individuati circa 2.500 ad alta potenzialità di valorizzazione<sup>10</sup>.

Da tempo, inoltre, si vanno giustamente valorizzando beni che non hanno caratteristiche e valore artistico, ma che attengono alla cultura dei territori e alle testimonianze di tradizioni storiche sociali ed economiche, come l'enogastronomia, l'archeologia industriale e contadina, alcune feste tradizionali, beni che meritano evidentemente di essere preservati, innanzitutto in quanto rappresentano testimonianze e fattori identitari delle comunità, ma anche per la crescente capacità attrattiva e di generazione di reddito che stanno dimostrando avere.

Ulteriore difficoltà d'indagine sui beni culturali, rispetto a quella della quantità stessa di questi beni sul nostro territorio, è quella del monitoraggio e dell'analisi legata alla proprietà dei beni, visto che a quelli statali, ovviamente osservabili con più facilità, si aggiungono quelli degli enti locali, quelli privati e quelli di proprietà ecclesiastica. Queste difficoltà fanno anche sì che i dati statistici differiscano, sia pure in misura non eclatante, secondo la fonte che si è occupata della rilevazione, pur senza inficiare la possibilità di avere un quadro sufficientemente attendibile del settore.

Secondo una recente indagine della Corte dei Conti<sup>11</sup>, in Italia nel 2002 risultavano complessivamente presenti 3.430 musei (Tab. 3) di cui il 12% di proprietà ecclesiastica, il 22% privata e il 66% pubblica.

**TAB. 3 – MUSEI E AREE ARCHEOLOGICHE PER NATURA GIURIDICA E LOCALIZZAZIONE**

Natura giuridica	Nord	Centro	Sud	Isole	Totale	
					V.A.	%
<b>Pubblica</b> , di cui:	941	800	310	216	2.267	66,1
Statale	157	211	84	9	461	13,4
Enti locali, di cui:	784	586	226	207	1.803	52,6
Regionale	13	4	0	40	57	1,7
Provinciale	47	13	23	5	88	2,6
Comunale	711	569	203	160	1.643	47,9
Comunità montane	13	0	0	2	15	0,4
<b>Privata</b>	380	214	111	53	758	22,1
<b>Ecclesiastica</b>	155	144	76	30	405	11,8
<b>Totale</b> Valori assoluti	1.476	1.158	497	299	3.430	100,0
Distribuzione %	43,0	33,8	14,5	8,7	100,0	

Fonte: elaborazioni su dati Corte dei Conti.

<sup>10</sup> A. Magistà (a cura di), *Tesoro Italia, Edifici e terreni dello Stato*, edizioni "la Repubblica", 2007.

<sup>11</sup> Corte dei Conti, *Relazione sul controllo Musei degli enti locali*, 2005 (Del. n. 8/AUT/2005 del 30 novembre 2005). L'indagine si è svolta nel 2002 e non ha riguardato i siti archeologici.

Di questi ultimi solo il 20% risulta di proprietà dello Stato (evidentemente si tratta delle istituzioni più importanti) e il restante degli enti locali, in particolare di proprietà comunale. Per quanto riguarda la distribuzione sul territorio, il 43% è collocato nel Nord Italia, il 34% al Centro e il 23% nel Mezzogiorno.

A sua volta il MiBAC nel 2006 ha censito 400 musei, monumenti e aree archeologiche statali, nei quali sono stati rilevati 34,5 milioni di visitatori, per un introito complessivo di poco più di 104 milioni d'euro (Tab. 4). Di tali siti, poco più della metà prevedeva il pagamento di un biglietto per l'ingresso; nei siti a pagamento il 61% dei visitatori ha effettivamente acquistato un biglietto per l'ingresso.

Raffrontando questi dati con quelli del 1996, risulta in aumento tanto il numero dei musei che dei siti archeologici e, in misura proporzionalmente maggiore, il numero dei visitatori, ma soprattutto è aumentato il numero dei visitatori dei circuiti museali (in questo caso il confronto è con il 2001 data l'assenza in precedenza di tale formula), che da soli raccolgono oramai un terzo del totale dei visitatori.

TAB. 4 – VISITATORI E INTROITI NEGLI ISTITUTI STATALI (1996-2006)									
Anno	Istituti			Visitatori					Introiti lordi (€)
	Totale (n.)	Di cui (%)		Totale (n.)	Di cui (%)		Di cui negli istituti a pagamento		
		A pagamento	Gratuiti		Paganti	Non paganti	Paganti	Non paganti	
<b>Musei</b>									
1996	166	74,1	25,9	9.804.738	95,8	4,2	61,2	38,8	27.621.485
2001	188	76,1	23,9	10.533.973	96,7	3,3	64,1	35,9	33.129.435
2006	195	71,3	28,7	10.886.551	96,4	3,6	60,7	39,3	32.706.680
<b>Monumenti e aree archeologiche</b>									
1996	167	39,5	60,5	15.225.017	59,4	40,6	62,1	37,9	25.094.230
2001	199	39,2	60,8	15.316.914	65,5	34,5	66,4	33,6	28.530.294
2006	205	38,5	61,5	16.809.138	49,2	50,8	60,9	39,1	33.841.798
<b>Circuiti museali</b>									
1996	—	—	—	—	—	—	—	—	—
2001	—	—	—	3.692.133	—	—	68,8	31,2	19.315.876
2006	—	—	—	6.797.186	—	—	72,9	27,1	37.683.192
<b>Totale</b>									
1996	333	56,8	43,2	25.029.755	73,7	26,3	61,6	38,4	52.715.714
2001	387	57,1	42,9	29.543.020	80,9	19,1	65,8	34,2	80.975.605
2006	400	54,5	45,5	34.492.875	74,1	25,9	64,0	36,0	104.231.670
<b>Variazioni % 1996-2006</b>									
	20,1			37,8					97,7

Fonte: elaborazioni su dati MiBAC 2006.

Sembra essere stata premiata, quindi, una novità organizzativa, quella dei “circuiti”, che certamente viene incontro alle esigenze del grande pubblico dei turisti, garantendo un’occasione per sfruttare meglio la quota di tempo dedicato all’arricchimento culturale.

A raccogliere da soli più della metà (il 55%) del totale dei visitatori dei musei statali sono 30 principali siti culturali, che comprendono anche alcuni circuiti. In questi siti si concentrano in misura ancor più rilevante gli introiti, con una quota pari all’89% di quelli totali, segno evidente di un grande divario in termini di attrattività tra i primi 30 siti museali e gli altri.

Sicuramente, un simile divario va attribuito alla maggiore rilevanza delle raccolte, ma probabilmente va anche considerata una limitata capacità di valorizzazione e di sfruttamento economico del proprio patrimonio da parte dei territori in cui sono presenti siti “minori”.

Questa diversa capacità di sfruttamento delle proprie potenzialità di attrarre visitatori e risorse economiche è rinvenibile anche tra gli stessi Top 30, a dimostrazione di quanto ancora ci sia da fare sul piano della valorizzazione (Tab. 5).

Ad esempio, si può notare una grande differenza del numero di visitatori, (nell’ordine di uno a nove) e in misura ancora maggiore di introiti derivanti dalla vendita di biglietti (da uno a quindici) che avvantaggia gli scavi archeologici di Pompei rispetto a quelli di Ercolano. Si tratta di due siti che presentano molte caratteristiche comuni (medesima epoca e tipologia, vicinanza ad una grande città e ad altre attrazioni naturali ed artistiche, pari ricchezza e stato di conservazione dei beni), ma differenze notevoli in termini di contesto, a partire dalle infrastrutture (nel caso in particolare parcheggi e collegamenti), dalle capacità di ricezione turistica, dal contesto urbano stesso.

Al sistema museale e archeologico si aggiunge il sistema delle biblioteche – quelle statali dipendenti del MiBAC sono 12.361 nel 2005, con 1.910.000 visitatori, dei quali il 6% stranieri – e le mostre temporanee. Per queste ultime, le sole dieci più importanti organizzate nel 2005 hanno registrato 2.342.000 presenze.

Per quanto riguarda i musei degli enti locali (per lo più comunali), la rilevazione effettuata dalla Corte dei Conti, relativa al 67% del totale (pari a 2.969, esclusi i siti statali) dei musei censiti, indica per il 2002 un afflusso di 16,4 milioni di visitatori, dei quali il 53% a pagamento, con una media di utenti annuali per museo pari a 13.500 (rispetto agli 86.000 in media dei musei statali).

Sempre secondo l’indagine condotta dalla Corte dei Conti, per questi siti il 67% del totale delle entrate sono di natura pubblica, in prevalenza (30%) di provenienza comunale; le altre entrate sono rappresentate dalla vendita dei biglietti per il 22%, da entrate di provenienza privata (donazioni ed altro) per il 5,8% e dai servizi accessori per il 4,5%.

Le spese dei siti locali sono per il 59% legate alla gestione (personale, funzionamento, sicurezza), per il 27% destinate alla conservazione e valorizzazione delle raccolte (restauro, catalogo, conservazione, mostre e manifestazioni) e per il restante 14% da spese varie.

Le entrate dei siti museali ed archeologici non sono legate al solo corrispettivo per la vendita dei biglietti d’ingresso, e limitarsi a questo – per valutare i potenziali ritorni economici, e naturalmente non solo economici, che possono derivare dalla sola fruizione dei beni culturali – sarebbe un’ottica decisamente limitata.

Oltre ai biglietti, va infatti tenuto presente quello che potrebbe essere definito l’indotto diretto del settore, che rappresenta certamente un valore aggiunto di dimensioni notevoli, costituito da servizi materiali e immateriali direttamente legati o complementari rispetto alla organizzazione, alla conservazione e all’utilizzo dei beni culturali, ma soprattutto dalle attività legate alla stessa fruizione culturale.

TAB. 5 – TOP 30 – I SITI PIÙ VISITATI NEL 2006

Denominazione Museo	Visitatori	Introiti lordi (€)
Circuito Archeologico Colosseo e Palatino	4.064.534	27.507.802
Scavi Vecchi e Nuovi di Pompei	2.544.097	20.117.926
Galleria degli Uffizi e Corridoio Vasariano	1.664.232	8.522.462
Galleria dell'Accademia di Firenze	1.237.012	6.577.285
Museo Nazionale di Castel Sant'Angelo	875.893	3.012.213
Circuito Museale (Museo degli Argenti, Museo delle Porcellane, Giardino di Boboli, Galleria del Costume, Giardino Bardini (non statale)	714.762	2.218.651
Circuito Museale Complesso Vanvitelliano (Palazzo Reale e Parco di Caserta, Giardino all'Inglese, Museo dell'Opera e del Territorio)	664.407	1.491.304
Villa d'Este	541.322	2.136.442
Museo delle Antichità Egizie	520.873	1.374.980
Museo e Galleria Borghese	494.920	2.106.034
Circuito museale (Galleria Palatina e Appartamenti Monumentali Palazzo Pitti, Galleria d'Arte Moderna)	479.324	2.397.038
Museo Archeologico Nazionale	390.155	1.121.798
Cappelle Medicee	372.489	999.662
Gallerie dell'Accademia	335.948	1.525.228
Cenacolo Vinciano	333.195	1.792.775
Museo di Palazzo Ducale	329.706	598.007
Scavi di Ostia Antica e Museo	315.269	559.755
Villa Adriana	297.144	965.502
Grotta Azzurra	293.773	1.052.469
Scavi e Teatro Antico di Ercolano	274.457	1.293.354
Museo Storico del Castello di Diramare	259.067	548.150
Basilica di Sant'Apollinare in Classe	258.835	192.734
Circuito Archeologico (Terme di Caracalla, Tomba di Cecilia Metella, Villa dei Quintili)	254.765	938.475
Templi di Paestum	252.078	265.665
Museo Archeologico di Venezia -Visitabile con biglietto del Percorso Museale "I Musei di P.zza S. Marco" (Musei civici e statali) e con biglietto proprio, fuori dell'orario d'apertura di Palazzo Ducale	251.227	293.545
Museo Nazionale del Bargello	242.732	597.078
Grotte di Catullo e Antiquarium	233.419	525.605
Circuito del Museo Nazionale Romano (Palazzo Massimo, Palazzo Altemps, Terme di Diocleziano, Crypta Balbi)	226.130	777.305
Rocca Demaniale	214.397	367.981
Pinacoteca di Brera	202.377	586.675
Totale	19.138.539	92.463.899

Fonte: MiBAC.

Le visite guidate, i *bookshop*, i servizi di ristorazione, gli audiovisivi e altri servizi sono già una realtà che la recente legislazione consente di affidare anche alla gestione privata, sia pure in termini e modalità ancora fortemente limitati, come si dirà nel capitolo dedicato alla legislazione in materia. Nella Tab. 6 sono indicati i servizi presenti nei musei statali e l'evoluzione nel tempo di tali presenze.

**TAB. 6 – SERVIZI AGGIUNTIVI DEI MUSEI, MONUMENTI E AREE ARCHEOLOGICHE STATALI (1998-2006)**

Anno	Audioguide	Bookshop Vendita gadget	Caffetteria	Prenotazione Prevendita	Ristorante Self-service	Visite guidate	Totale
<b>Valori assoluti</b>							
1998	7	33	6	34	1	23	104
1999	12	55	8	58	1	28	162
2000	25	69	11	67	2	47	221
2001	30	83	17	127	3	77	337
2002	37	101	22	143	4	88	395
2003	40	97	23	137	6	84	387
2004	40	96	26	136	6	82	386
2005	39	101	31	143	6	89	409
2006	41	96	31	132	8	87	395
<b>Composizione %</b>							
1998	6,7	31,7	5,8	32,7	1,0	22,1	100,0
1999	7,4	34,0	4,9	35,8	0,6	17,3	100,0
2000	11,3	31,2	5,0	30,3	0,9	21,3	100,0
2001	8,9	24,6	5,0	37,7	0,9	22,8	100,0
2002	9,4	25,6	5,6	36,2	1,0	22,3	100,0
2003	10,3	25,1	5,9	35,4	1,6	21,7	100,0
2004	10,4	24,9	6,7	35,2	1,6	21,2	100,0
2005	9,5	24,7	7,6	35,0	1,5	21,8	100,0
2006	10,4	24,3	7,8	33,4	2,0	22,0	100,0

Fonte: Elaborazioni su dati MiBAC 2006.

Come si vede, il numero dei servizi è abbastanza limitato e, pur essendo cresciuto dai primi anni considerati, si è sostanzialmente stabilizzato dal 2001. Anche le percentuali relative tra le varie tipologie non sono praticamente mutate nel tempo.

Complessivamente nel 2006 i clienti dei servizi risultavano pari a 9,4 milioni (2,7 nel 1998), con incassi per 44 milioni di euro (Tab. 7), cioè quasi la metà del totale delle entrate provenienti dai visitatori.

Si tratta di cifre che potrebbero probabilmente essere incrementate rivedendo i criteri di affidamento all'esterno e privilegiando l'affidamento dell'insieme dei servizi attinenti il sito, piuttosto che, come spesso accade, in forma singola o limitatamente ad alcuni.

Dall'indagine della Corte dei Conti già citata, risulta che l'importanza relativa delle diverse tipologie di servizi aggiuntivi nei siti degli enti locali risulta abbastanza diversa da quella dei siti statali. Prevalgono infatti i servizi di editoria e bookshop (71% rispetto al 25% dei siti statali), che potremmo definire più tradizionali, nel senso che da relativamente più tempo sono presenti nei nostri musei.

TAB. 7 – CLIENTI E INCASSI PER SERVIZI AGGIUNTIVI DELLA GESTIONE DEI BENI STATALI

Anni	N. servizi attivi	N. clienti (scontrini)	Incassi lordi (euro)	Incassi medi x servizio (€)	Incassi medi x cliente (€)	Quota Soprintendenza	
						Euro	% su totale
1998	104	2.720.845	14.040.550	135.005	5,2	–	–
1999	162	4.509.701	19.512.382	86.670	3,1	–	–
2000	221	6.072.277	25.747.206	63.532	2,3	–	–
2001	337	7.100.978	29.597.109	41.663	2,0	4.640.654	15,7
2002	395	7.283.074	30.137.295	35.546	1,9	4.597.519	15,3
2003	387	7.281.577	33.704.858	36.280	1,9	5.199.671	15,4
2004	386	7.775.191	36.933.450	36.374	1,8	5.497.543	14,9
2005	409	8.205.883	39.057.149	34.329	1,7	5.740.123	14,7
2006	395	9.443.911	44.488.221	35.546	1,5	6.333.833	14,2

Fonte: elaborazioni su dati MiBAC 2007.

La presenza di servizi di caffetteria è mediamente attorno all'8%, tanto nei siti statali che negli altri siti. I servizi accessori per i siti non statali assicurano solo il 4,5% del totale delle entrate.

Già da questi elementi emergono alcuni profili di valorizzazione potenziale e non completamente utilizzata esistenti nei siti museali del nostro Paese, nel senso che appare piuttosto evidente, data l'eterogeneità degli orientamenti gestionali rilevabili, il parziale sfruttamento delle regole vigenti, in parte derivante da limiti strutturali e organizzativi, in parte anche dalla volontà delle istituzioni concedenti la gestione.

### 3.2. Un confronto tra musei nazionali ed esteri

Ulteriori margini di valorizzazione possono essere identificati facendo riferimento ad assetti regolatori diversi da quelli vigenti nel nostro Paese, che possono essere desunti dal confronto tra realtà museali nazionali ed estere<sup>12</sup>. Il confronto economico (Tab. 8) tra cinque dei più importanti musei italiani e cinque dei più importanti musei del mondo evidenzia di per sé una sproporzione notevole nel numero dei visitatori annui, pur potendo vantare una ricchezza e un'importanza delle opere esposte quantomeno dello stesso livello.

Tutti insieme, i nostri musei riescono a confrontarsi solo col Museo del Prado (superandolo del 20% nel numero di visite), mentre possono vantare solo il 60% dei visitatori del British Museum, il 66% del Metropolitan Museum e appena il 48,6% del Musée du Louvre. È pur vero che l'offerta museale nazionale risulta più frammentata di quella degli altri paesi in cui sono localizzati i musei esteri qui considerati<sup>13</sup>, ma ciò non fa che evidenziare semmai il diverso

<sup>12</sup> Il riferimento è all'analisi, svolta da IBM - Business Consulting Services (*L'arte di raccontare l'arte*, 2004, e ad un suo più recente aggiornamento, presentato nel 2007, a cui si accennerà solo per evidenziare i cambiamenti intercorsi rispetto alla precedente indagine), sull'assetto funzionale e gestionale di 5 tra i più importanti musei italiani (Galleria Borghese, Galleria degli Uffizi, Museo Archeologico, Museo Egizio, Pinacoteca di Brera) e musei esteri (British Museum, Metropolitan Museum of Art, Musée du Louvre, Museo Nacional del Prado, Museum of Cycladic Art), con particolare riferimento al gradimento dell'utenza nei confronti della fruizione del sito museale e dei servizi resi disponibili.

<sup>13</sup> I cinque musei nazionali considerati coprono il 39,3% del "mercato" museale italiano (calcolato sui primi 20 musei per numero di visitatori), mentre il solo Louvre copre il 50% del mercato francese e il British Museum ed il Metropolitan Museum rispettivamente il 18% e il 20% dei relativi mercati nazionali.

approccio seguito dalle politiche museali dei vari paesi e lascia presupporre (come apparirà più evidente dai successivi dati qui considerati) una diversa capacità qualitativa della specifica offerta museale.

Il dato più eclatante emergente da questo confronto è il livello di fatturato, complessivo e medio. I cinque musei italiani considerati registrano insieme appena il 12,7% del fatturato annuo del British Museum, il 6% del Metropolitan Museum, il 13% del Louvre e il 57,4% del Prado. Come si può notare, si tratta di dati notevolmente sottodimensionati rispetto al livello dei visitatori. Infatti, l'introito medio per visitatore per l'insieme dei cinque musei italiani è di appena 4,2 euro, che rappresenta il 21,2% dell'introito medio del British Museum, il 9,1% del Metropolitan Museum, il 26,6% del Louvre e il 57,4% del Prado.

**TAB. 8 – VISITATORI E INTROITI DEI PIÙ IMPORTANTI MUSEI NAZIONALI ED ESTERI (\*)**

Musei	Visitatori paganti (n.)	Introiti lordi (€)	Introito medio (€/visitatore)	Quota di mercato (%)
<b>Nazionali</b>				
Galleria Borghese - Roma	457.787	1.864.545	4,1	6,6
Galleria degli Uffizi - Firenze	1.429.546	7.350.066	5,1	20,0
Museo Archeologico - Napoli	357.747	1.090.440	3,0	5,1
Museo Egizio - Torino	321.756	779.579	2,4	4,6
Pinacoteca di Brera - Milano	207.927	619.937	3,0	3,0
<b>Esteri</b>				
British Museum - Londra	4.623.500	91.972.414	19,9	18,0
Metropolitan Museum of Art - New York	4.200.000	195.531.655	46,6	20,0
Musée du Louvre - Parigi	5.707.559	90.380.000	15,8	50,0
Museo Nacional del Prado - Madrid	2.318.515	20.378.658	8,8	n.d.
Museum of Cycladic Art - Atene	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.

(\*) I dati sui musei italiani fanno riferimento al 2004, mentre quelli sui musei esteri agli anni tra il 2001 e il 2003. Le quote di mercato sono calcolate rispetto ai primi 20 siti museali del rispettivo paese d'appartenenza.

Fonte: elaborazioni su dati IBM - Business Consulting Services.

È evidente che sussistono differenze strutturali e organizzative notevoli tra i musei analizzati, ma non sembrano tutte addebitabili al diverso assetto giuridico e istituzionale di riferimento, anche se esso svolge un peso non irrilevante. Senza entrare in un'analisi approfondita sul tema, vale comunque la pena ricordare che "a monte" della gestione di un museo gli assetti possono essere molto diversi, con effetti evidenti sull'impostazione della stessa gestione; a grandi linee, si può individuare una netta separazione tra paesi di *common law*, dove è quasi assoluta (ad esempio, negli USA, nei quali spicca l'eccezione del *National Museum of Natural History*, meglio noto come *Smithsonian* di Washington, che è uno dei pochissimi musei a gestione pubblica) la presenza di trustees privati a cui è affidata la gestione dei musei, e paesi di diritto codificato (ad esempio, la Francia o l'Italia o la Spagna), nei quali l'ente pubblico (sia esso lo Stato nazionale o sue articolazioni territoriali o funzionali) ha un ruolo prevalente. Nei primi è quasi naturale che la gestione delle strutture museali avvenga secondo logiche d'impresa (anche se è previsto, come nel Regno Unito o nei Paesi Bassi, un forte controllo finale della pubblica amministrazione sul conseguimento degli obiettivi e dei risultati assegnati),

mentre nei secondi le stesse logiche d'impresa (pur previste dagli ordinamenti) possono rappresentare più semplicemente un'opzione (pur con forti limiti attuativi) rispetto alla gestione pubblica diretta.

Con la ratifica della “Convenzione dell’Aja del 1° luglio 1985 relativa alla legge applicabile ai trust ed al loro riconoscimento” (legge n. 364/1989) è stato di fatto introdotto anche nel nostro ordinamento lo strumento del *trust*, che ha poi trovato nella “Fondazione di Partecipazione” una trasposizione “adattata” e non del tutto efficace (come nel caso del Museo Egizio di Torino), dove una delle fondamentali caratteristiche del *trust*, cioè l’effetto “segregativo” che viene a prodursi sui beni conferiti rispetto al proprietario (ad esempio, lo Stato), è stata sensibilmente ridimensionata dall’apertura della fondazione a soggetti diversi dal trustee.

La gestione vera e propria non può restare, ovviamente, immune dall’assetto istituzionale che la regola, ma anche qui le logiche d’impresa – o più semplicemente, se si vuole, di efficienza – possono ugualmente trovare modo di essere applicate e il confronto tra musei italiani e stranieri lo conferma ampiamente, non solo con riferimento a musei con forte ispirazione privatistica come quelli del mondo anglosassone, ma anche in presenza di un assetto prevalentemente o esclusivamente pubblicistico, come in Spagna e in Francia.

I concreti effetti finali di queste diverse impostazioni sono ampiamente rinvenibili anche nel “gradimento” non solo espositivo, ma anche organizzativo espresso dai visitatori dei musei (*customer experience*). Considerando a parte la location (cioè la struttura di accoglienza del museo, alla quale si dedicherà una più specifica analisi), i nostri musei presentano un gradimento normalmente più basso di quelli stranieri dei vari servizi resi disponibili (Tab. 9).

**TAB. 9 – VALUTAZIONE DELLA CUSTOMER EXPERIENCE DEI PIÙ IMPORTANTI MUSEI NAZIONALI ED ESTERI (\*):  
I CANALI DI INFORMAZIONE E ASSISTENZA ALL’UTENZA**

Musei	Location	Web	Call Center	Audioguida	E-mail	Media ponderata
<b>Nazionali</b>						
Galleria Borghese - Roma	6,9	3,6	4,4	6,9	n.d.	5,7
Galleria degli Uffizi - Firenze	5,3	4,3	3,6	4,8	n.d.	4,7
Museo Archeologico - Napoli	4,3	3,4	4,9	5,8	n.d.	4,2
Museo Egizio - Torino	5,4	3,6	4,7	n.d.	7,5	4,6
Pinacoteca di Brera - Milano	5,7	4,2	5,0	7,3	5,0	5,4
<b>Esteri</b>						
British Museum - Londra	8,1	7,0	4,9	6,9	6,1	7,3
Metrop. Mus. of Art - New York	8,1	7,8	5,6	9,0	3,3	7,6
Musée du Louvre - Parigi	9,0	6,2	5,4	8,7	4,7	7,8
Museo Nac. del Prado - Madrid	7,5	2,5	4,1	6,1	6,9	5,9
Museum of Cycladic Art - Atene	7,2	4,3	4,6	n.d.	n.d.	5,5
Media generale	6,8	4,7	4,7	6,9	5,6	5,9

(\*) Cfr. Nota prec. Tab. 8.

Fonte: elaborazioni su dati IBM - Business Consulting Services.

Il *web* (la qualità dell’accesso al sito internet e la sua completezza espositiva sul museo e i suoi servizi) presenta un gradimento dei musei italiani mediamente inferiore al 70% di quelli

stranieri (ma risulta intorno al 50% rispetto a musei come il British o il Metropolitan) e i dati più recenti mostrano anche un peggioramento, presumibilmente dovuto alla limitata capacità di aggiornamento di uno strumento soggetto a rapida obsolescenza di impostazione e di contenuti.

L'apprezzamento del *call center* (cioè l'efficienza del contatto diretto via telefono con i servizi del museo) è di poco inferiore a quello dei musei stranieri e i dati più recenti mostrano una certa stabilità del gradimento.

Per l'*audioguida* (cioè il supporto elettronico alla visita museale) i valori del gradimento dell'utenza sono mediamente dell'80% rispetto ai musei stranieri e anche per questo servizio l'apprezzamento risulta stabile nel tempo (da segnalare che nella precedente rilevazione il Museo Egizio era privo di questo servizio, mentre nell'ultima non solo risulta disponibile, ma anche molto apprezzata dall'utenza).

Infine, l'*e-mail* (cioè l'interlocuzione tramite posta elettronica tra museo e utente), presente solo in due musei nazionali nella prima rilevazione e disponibile in tutti nella successiva, appare il solo servizio maggiormente competitivo rispetto ai musei stranieri e risulta ulteriormente migliorato nel tempo.

**TAB. 10 – VALUTAZIONE DELLA CUSTOMER EXPERIENCE DEI PIÙ IMPORTANTI MUSEI NAZIONALI ED ESTERI (\*):  
IL DETTAGLIO ORGANIZZATIVO DELLA LOCATION**

Musei	Informazioni	Spazio	Servizi	Offerte	Prestazioni
<b>Nazionali</b>					
Galleria Borghese - Roma	7,8	6,1	8,2	7,2	5,5
Galleria degli Uffizi - Firenze	6,1	3,3	7,3	3,8	5,7
Museo Archeologico - Napoli	3,2	3,2	6,4	5,0	3,6
Museo Egizio - Torino	6,4	5,8	4,5	5,6	4,6
Pinacoteca di Brera - Milano	5,8	4,6	8,5	4,9	4,5
<b>Esteri</b>					
British Museum - Londra	8,0	8,7	9,4	7,4	6,9
Metropolitan Museum of Art - New York	8,1	8,7	10,0	6,2	7,9
Musée du Louvre - Parigi	8,8	9,5	9,1	8,3	9,3
Museo Nacional del Prado - Madrid	8,1	7,3	9,1	5,8	7,1
Museum of Cycladic Art - Atene	7,8	7,2	7,3	7,1	6,8
Media generale	7,0	6,4	8,0	6,1	6,2

(\*) Cfr. Nota prec. Tab. 8.

Fonte: elaborazioni su dati IBM - Business Consulting Services.

Nel complesso (incluso il gradimento della *location*), tuttavia, i musei italiani si collocano ad un livello di poco superiore al 70% dell'apprezzamento rilevato nei musei stranieri. Solo la Galleria Borghese e la Pinacoteca di Brera evidenziano valori più vicini.

Considerando più specificamente la *location* (Tab. 10), cioè forse il profilo più importante dell'offerta museale, si rileva anche qui un livello di gradimento nei musei italiani pari a meno del 70% di quelli stranieri, con la sola eccezione della Galleria Borghese, il museo italiano con il gradimento più vicino a quello espresso per i musei esteri. È inoltre da segnalare anche un sensibile peggioramento tra le due rilevazioni effettuate.

Andando più nello specifico dei profili compresi dalla *location*, le *informazioni* (quelle generali sul museo e quelle specifiche sulle opere esposte) presentano un apprezzamento vicino al valore medio complessivo, ma anche qui con l'eccezione della Galleria Borghese, che spicca per la migliore posizione tra i musei nazionali quasi omogenea a quella dei musei stranieri.

Lo *spazio* (cioè pulizia, accessibilità, segnaletica, sosta e presenza di personale) è il profilo più deficitario dei musei italiani, anche se la Galleria Borghese e il Museo Egizio presentano un gradimento migliore rispetto agli altri musei nazionali, ma distante da quello per i musei stranieri. Spiccano i valori molto bassi degli Uffizi e del Museo Archeologico, pur se giustificabili dalla maggiore "rigidità" che solitamente impediscono (spesso più per le condizioni, non sempre giustificate, imposte dalle Sovrintendenze che per la realtà dei siti) alle strutture "storiche" di adattarsi alle esigenze dell'utenza.

La disponibilità di *servizi* (correlati e complementari alla fruizione delle opere esposte, quali ristorazione, guardaroba, *bookshop*, assistenza ai bambini e agli anziani) è forse il profilo dei musei italiani, con la sola eccezione (in negativo) del Museo Egizio, che si qualifica meglio nel confronto coi musei stranieri, anche se complessivamente resta distante dai valori di questi ultimi.

Anche per quanto riguarda le *offerte* di servizi connessi alla fruizione (cioè visite guidate, postazioni multimediali, documentazione disponibile in varie lingue) il livello di gradimento è relativamente migliore, ma con l'eccezione (anche qui in negativo) degli Uffizi.

Infine, le *prestazioni* (come tempi di attesa, servizi diversificati di cassa) offerte dai musei italiani mostrano valori sensibilmente più bassi dei musei esteri, ancor più accentuati per il Museo Archeologico di Napoli.

Queste analisi più di dettaglio sul gradimento dell'utenza risultano particolarmente coerenti con alcune contraddizioni dell'assetto strutturale e organizzativo derivante dall'impostazione di base dei musei italiani, che tende a parcellizzare e diversificare le responsabilità gestionali non solo tra pubblico e privato, ma anche tra gli stessi privati.

Dai dati esposti, non si tratta solo di rendere disponibili i servizi richiesti dall'utenza ed a livelli apprezzabili. Il fatto che per ciascuno di essi la regolamentazione nazionale può procedere o meno all'affidamento ad imprese private (essendo lasciato nell'autonomia del singolo museo la facoltà di riservarsi la specifica gestione diretta) evidenzia una logica gestionale di fondo che può porre seri ostacoli al conseguimento di economie di scala e alla coerenza e unitarietà all'offerta museale.

Il fatto che i musei esteri presentino *performance* di gradimento nettamente superiori a quelli italiani, anche perché strettamente correlate ad una maggiore coerenza tra struttura istituzionale e assetto funzionale e organizzativo dell'offerta museale, dovrebbe far riflettere maggiormente proprio sulle logiche di base, che in parte derivano dalla legislazione e dalla regolamentazione, ma in parte sono dovute anche alla volontà delle responsabilità pubbliche che determinano il concreto assetto gestionale delle strutture museali.

#### 4. Le attività di spettacolo

Tra le attività economiche culturali in senso stretto a contenuto non industriale, anche lo spettacolo dal vivo rappresenta certamente un settore in cui è possibile trovare nuove oppor-

tunità di sviluppo, tra l'altro, come già avvenuto in alcuni casi, attraverso sinergie con il mondo dei beni culturali, oltre che con attività più propriamente industriali (come gli audiovisivi).

**TAB. 11 – RAPPRESENTAZIONI, BIGLIETTI VENDUTI E SPESA DEL PUBBLICO (2000 E 2005)**

Tipi di spettacolo e livelli territoriali	Rappresentazioni x 100.000 abitanti			Biglietti venduti x 100.000 abitanti			Biglietti venduti per spettacolo	
	2000	2005	Var. %	2000	2005	Var. %	2000	2005
<b>Tipi di spettacolo</b>								
Prosa	124	137	10	21.076	22.606	7	169	165
Teatro dialettale	7	5	-31	2.489	575	-77	352	117
Lirica	4	5	10	2.756	3.315	20	642	704
Balletti	2	4	48	757	1.326	75	310	366
Concerti di danza	7	7	8	1.846	1.670	-10	268	224
Concerti di musica classica (a)	29	34	17	5.160	5.935	15	178	176
Operetta	1	1	-30	338	236	-30	337	334
Rivista e commedia musicale	4	5	35	1.322	2.445	85	354	487
Musica leggera e arte varia	32	115	263	13.700	13.945	2	433	121
Burattini e marionette	4	5	25	508	368	-28	118	68
Saggi culturali	1	3	131	107	285	167	93	108
Totale	216	320	48	50.059	52.705	5	232	165
<b>Territorio</b>								
Nord	237	386	63	60.423	60.732	1	255	157
Centro	329	416	26	66.929	73.988	11	203	178
Mezzogiorno	129	183	42	28.187	30.858	9	218	168
Capoluoghi di provincia	449	569	27	111.988	125.392	12	250	221
Altri comuni	116	217	86	23.570	22.591	-4	203	104

(a) Sono compresi anche i concerti di musica jazz.

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT, Annuario statistiche culturali.

Gli spettacoli dal vivo in Italia, tra rappresentazioni teatrali e musicali, sono stati 188.000 nel 2005 e hanno coinvolto 31 milioni di spettatori, per un totale di 517 milioni di euro d'incasso. Tra il 2000 e il 2005 (Tab. 11), è notevolmente aumentata l'offerta degli spettacoli (da 216 a 320 per 100.000 abitanti), ma molto meno il numero dei biglietti venduti (da 50.000 a 53.000 per 100.000 abitanti) ed è quindi diminuito il numero medio di spettatori per ciascuno spettacolo (da 232 a 165).

Tra le varie tipologie di spettacolo, i concerti hanno avuto il maggior incremento in termini di numero di rappresentazioni, ma è rimasto sostanzialmente stabile il numero di biglietti venduti per 100.000 abitanti, mentre sono le commedie musicali, i balletti e i saggi culturali che vedono aumentare il numero di spettacoli e registrano un incremento ancora maggiore per il numero di spettatori.

È interessante notare che i capoluoghi di provincia hanno registrato anch'essi un incremento del numero di spettacoli, ma inferiore a quello degli altri comuni. In questi ultimi il numero delle rappresentazioni è raddoppiato, ma c'è stato addirittura un calo nel totale dei biglietti venduti.

Da questi pochi dati è piuttosto agevole dedurre che nel settore dello spettacolo dal vivo vi è stata una sensibile spinta all'aumento dell'offerta e ad una più ampia diffusione sul territorio, indotta in gran parte dalla dinamicità di alcuni mercati più strettamente collegati, come nel caso dei concerti di misura leggera, e in misura più limitata, ma non irrilevante, dal sostegno pubblico alle produzioni ed alle strutture che operano prevalentemente sui segmenti più tradizionalmente "culturali" (prosa, musica classica, balletti, ecc.), ma anche su quelli meno "impegnati".

**TAB. 12 – SPESA DEL PUBBLICO PER SPETTACOLI SPORTIVI (VARIAZIONE % 2000-2004)**

Spettacoli sportivi	Nord	Centro	Sud	Italia
Calcio	-4	-18	19	-4
Pallacanestro	-41	1	-11	-28
Pallavolo	-28	3	27	-15
Automobilismo e motociclismo	-28	150	-33	-13
Corse di cavalli	-72	142	1	10
Tennis	22	-28	60	-20
Pugilato	0	44	-2	12
Sport invernali	83	—	795	86
Ciclismo	-86	-91	—	-89
Atletica leggera	-90	11	-87	-45
Rugby	-61	154	9	6
Baseball	-6	102	—	32
Concorsi ippici	118	-60	-31	6
Nuoto e pallanuoto	11	-24	-10	-2
Altri sport	-73	50	4	-54
Totale	-15	-8	16	-8

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT Annuario statistiche culturali.

La valutazione che si può trarre – pur registrando andamenti complessivamente positivi, anche se fortemente squilibrati (+48% per le rappresentazioni e +5% per i biglietti venduti), e alcuni specifici esiti negativi (per l'operetta e il teatro dialettale) – è che lo spettacolo dal vivo potrebbe trovarsi in una fase di transitoria criticità; e ciò vale anche per la fruizione dei beni culturali. La crescita dell'offerta ha chiaramente ridotto la "produttività" media (più accentuata nello spettacolo dal vivo, meno nei beni culturali), nonostante che i prezzi dei servizi abbiano mostrato una dinamica più lenta di quella generale. Tale fenomeno risulta del tutto opposto con riferimento agli spettacoli sportivi, che hanno evidenziato una sensibile riduzione della spesa, ma a fronte di una dinamica dei prezzi molto più sostenuta di quella generale<sup>14</sup>.

Per quanto riguarda gli spettacoli sportivi, infatti, nel 2005 la stima ISTAT delle entrate per biglietti venduti è di circa 311 milioni d'euro. Tra il 2000 e il 2004 (Tab. 12), si è registrato un

<sup>14</sup> Anche se comprendente altre attività qui non considerate, l'indice dei prezzi dei servizi culturali (derivato dalle rilevazioni ISTAT, che aggregano cinema, teatri e musei) mostra una dinamica più bassa di quella dell'indice generale dei prezzi al consumo. Rispetto al 1995, si evidenzia una variazione del 12,8% nel 2000 e del 27,1% nel 2005 per l'indice generale, mentre quello dei servizi culturali è rispettivamente del 10,9% e del 24,8%. Molto più spinta è invece la dinamica dei prezzi per le manifestazioni sportive che, rispetto al 1995, sono cresciuti del 17,2% nel 2000 e del 41,9% nel 2005.

calo della spesa del pubblico – tranne che per il Sud e per alcuni sport, in particolare gli sport invernali – legato probabilmente, anche in quest’ambito, ad una sensibile crescita dell’offerta.

Di diverso, rispetto agli spettacoli dal vivo, vi è l’opportunità di fruizione degli eventi sportivi, sensibilmente ampliata dalla commercializzazione dei diritti di trasmissione televisiva, che ha anche contribuito (insieme all’aumento dei prezzi) a controbilanciare la riduzione delle entrate relative alla fruizione “diretta”.

Proprio il confronto tra spettacoli dal vivo e spettacoli sportivi offre spunti su alcuni aspetti interessanti, sui quali varrebbe la pena sviluppare la riflessione. A fronte di una sensibile dinamica espansiva dell’offerta per entrambi i segmenti, la produttività media riferita alla fruizione diretta è cresciuta complessivamente poco per gli spettacoli dal vivo ed è stata, invece, complessivamente di segno opposto (salvo alcune eccezioni) per gli eventi sportivi; tuttavia, in quest’ultimo caso il calo di fruizione diretta è stato ampiamente compensato dalla fruizione “mediata” offerta dai mezzi di comunicazione, mentre nel secondo, questo ulteriore canale di fruizione risulta praticamente inesistente o fortemente marginalizzato (ad esempio, con la diffusione radiofonica o con canali tematici televisivi, soprattutto satellitari a pagamento), anche per motivi, tutt’altro che trascurabili e ben radicati in larga parte del pubblico, di “sacralità” degli eventi.

Su questa diversa possibilità di articolare e far evolvere l’offerta culturale dello spettacolo dal vivo gioca un ruolo non irrilevante anche l’intervento pubblico, soprattutto negli spettacoli “tradizionali” (prosa, musica classica, ecc.), ma non solo. Il sostegno pubblico è, infatti, prevalentemente diretto alle strutture e meno o indirettamente alla “produzione” vera e propria; in questo modo, acquisiscono un vantaggio iniziale le strutture pubbliche o gestite da soggetti pubblici, direttamente o per il tramite di imprese di derivazione pubblica, rispetto alle strutture private che pur continuano ad esistere e ad operare nel nostro Paese, nonostante questo evidente squilibrio competitivo.

## **5. La spesa pubblica e privata per le attività culturali**

### *5.1. La dimensione finanziaria complessiva*

Il tema dell’intervento pubblico nel settore culturale è, quindi, determinante per comprenderne le dinamiche funzionali e gli andamenti e, in relazione al diverso grado di incidenza del pubblico sulle attività in cui si articola il settore, assume un ruolo specifico la spesa pubblica impiegata per il conseguimento degli obiettivi perseguiti dallo Stato, dagli enti territoriali e dalle loro articolazioni amministrative.

Anche in questo caso, i dati disponibili consentono solo in parte di approfondire l’analisi, in quanto rilevati in termini notevolmente aggregati. La contabilità pubblica evidenzia, infatti, una spesa complessiva per attività ricreative, culturali e di culto, che nel 2005 viene valutata in circa 11 miliardi di euro, dei quali 7 attribuibili agli enti locali. Su scala temporale si evince una costante crescita nominale dagli anni ‘90 ad oggi, ma una stabilizzazione dei valori reali dal 2000 in poi, con un’incidenza sul PIL ormai fissata su valori tra 1,6-1,7%. Si tratta comunque di un’entità non trascurabile, anche se la classificazione funzionale delle spese delle pubbliche amministrazioni elaborata dall’ISTAT non consente disaggregazioni più significative e di distinguere più analiticamente tra tipologie di spese, livelli amministrativi e attività (essendo messe insieme quelle culturali e quelle ricreative e di culto).

TAB. 13 – INCIDENZA SULLA SPESA PUBBLICA TOTALE DI QUELLA DESTINATA AD ATTIVITÀ CULTURALI, RICREATIVE E DI CULTO

Livelli amministrativi	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Totale Amministrazioni Pubbliche <i>di cui investimenti fissi lordi</i>	1,4 0,3	1,4 0,3	1,7 0,4	1,6 0,4	1,6 0,3	1,6 0,4	1,7 0,4	1,6 0,4
Amministrazioni Centrali <i>di cui investimenti fissi lordi</i>	0,4 0,0	0,5 0,1	0,6 0,1	0,6 0,1	0,6 0,0	0,6 0,1	0,6 0,0	0,6 0,1
Amministrazioni Locali <i>di cui investimenti fissi lordi</i>	1,0 0,3	0,9 0,2	1,0 0,3	1,0 0,3	1,1 0,3	1,0 0,3	1,1 0,3	1,0 0,3

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT, Spesa delle amministrazioni pubbliche per funzione.

A livello istituzionale, la spesa statale presenta una quota quasi costantemente rilevabile tra il 35-40% di quella totale, mentre la quota rimanente è complessivamente attribuita alle amministrazioni territoriali. Sul piano funzionale, gli aggregati rilevati dall'ISTAT consentono di evidenziare la spesa pubblica per investimenti, quantificata in 2,5 miliardi di euro, dei quali 2 attribuiti agli enti territoriali. Come si vede dalla Tab. 13, l'incidenza percentuale di questa spesa sul totale della spesa pubblica è rimasta pressoché costante nel tempo. Il fatto che, sempre in base ai dati ISTAT, lo Stato che detiene i musei e i siti archeologici più importanti dal punto di vista del valore culturale e dell'attrattiva di visitatori, destini in pratica meno di 0,5 miliardi annui, cioè lo 0,03% del PIL, ad investimenti per attività culturali è un elemento certamente preoccupante riguardo le possibilità di sviluppo del settore.

I dati ora riportati – che, è bene sottolinearlo, riguardano esclusivamente i siti pubblici e, tra questi, in prevalenza quelli di proprietà dello Stato – indicano non solo una capacità di impatto economico tutt'altro che trascurabile, ma anche i limiti della spesa pubblica rispetto alle esigenze di recupero di una quantità di beni, probabilmente allo stato incalcolabile, che necessitano di restauro, di valorizzazione o in moltissimi casi semplicemente di una sede ove essere esposti. Naturalmente questo presuppone ulteriori investimenti e quindi capacità di rinvenire risorse in molti casi ingenti, per il cui reperimento diviene essenziale incrementare le entrate connesse alla valorizzazione e alla fruizione.

È evidente che la sola vendita dei biglietti d'ingresso può dare un contributo limitato e non può che garantire un ritorno in tempi quantomeno molto differiti agli investimenti, per cui un ulteriore sensibile incremento delle entrate derivanti dall'offerta al pubblico non può che provenire dallo sviluppo delle forme di collaborazione con il privato, associate a una riqualificazione dell'offerta esistente e delle modalità di fruizione.

## 5.2. Il sostegno pubblico alle attività di spettacolo

Per quanto riguarda lo spettacolo, questi ragionamenti sul ruolo della spesa pubblica e sul coinvolgimento degli operatori privati mutano sensibilmente, in quanto ci troviamo di fronte ad attività di tipo diverso da quelle di valorizzazione dei beni culturali. Anche qui, data la molteplicità delle voci di spesa, i dati disponibili sull'intervento pubblico non rendono agevole la determinazione dell'ammontare di risorse destinate al finanziamento degli spettacoli dal vivo, in particolare per quel che riguarda le erogazioni degli enti locali.

Il MiBAC sottolinea che in un ventennio (dal 1985 al 2005) le erogazioni del FUS in percentuale del PIL sono diminuite del 61,5%. Questa tendenza di lungo periodo al ridimensionamento del sostegno pubblico statale è confermata anche da altre fonti, che evidenziano una sensibile modifica nella composizione delle fonti di finanziamento dello spettacolo<sup>15</sup>.

Nel 2005 il solo Fondo Unico per lo Spettacolo (FUS), cioè il principale sostegno finanziario pubblico erogato dallo Stato, ha stanziato circa 380 milioni di euro. Una ripresa del sostegno pubblico si è avuta negli anni successivi, a partire dalla Legge Finanziaria 2007 (n. 296/2006), con la quale sono stati disposti finanziamenti più cospicui rispetto agli anni precedenti. Secondo il MiBAC<sup>16</sup>, nel biennio 2006-2007 (Tab. 14), le risorse sono aumentate da 377 a 441 milioni di euro (+17%), in misura quasi identica per tutte le varie attività.

La distribuzione delle risorse tra le varie attività sembra ormai assestata su una prevalenza (60-65%) alla musica (lirica, concerti e danza) e il resto alla prosa (16-17%) e al cinema (18%). Ma un segnale importante viene dalla maggiore certezza nel tempo del sostegno pubblico disposta dalla Legge Finanziaria per il 2008 recentemente approvata (n. 244/2007), con la quale viene disposto un ulteriore e cospicuo incremento del FUS per il 2008 (536,8 milioni di euro, pari a +21,6% rispetto al 2007) e per il 2009 e il 2010 (con 593,2 milioni per ciascun anno, pari a +34,4% sul 2007)<sup>17</sup>.

Un altro profilo allocativo rilevante è, tuttavia, quello dei soggetti beneficiari, anch'esso determinante per la politica culturale e gli equilibri ruolo pubblico e privato. Concentrando l'attenzione sugli spettacoli teatrali di prosa si rileva non solo un diverso trattamento nell'accesso ai contributi del FUS, ma anche un'allocazione maggiormente concentrata sulle strutture, soprattutto pubbliche.

TAB. 14 – RIPARTIZIONE PROGRAMMATICA DEL FUS 2006-2007

Attività	FUS 2006		FUS 2007		Var. % 2006-2007
	Milioni di euro	Ripartizione %	Milioni di euro	Ripartizione %	
Lirica	179,4	47,6	211,0	47,8	17,6
Concerti	52,8	14,0	62,1	14,1	17,6
Danza	6,5	1,7	7,7	1,7	17,6
Prosa	62,5	16,6	73,5	16,7	17,6
Circo e spettacoli viaggiante	5,7	1,5	6,7	1,5	17,6
Cinema	69,4	18,4	79,4	18,0	14,4
Strutture ministeriali	0,9	0,2	0,9	0,2	1,2
Totale	377,3	100,0	441,3	100,0	17,0

Fonte: elaborazioni su dati MiBAC.

<sup>15</sup> Le risorse complessive destinate allo spettacolo dal vivo sono state stimate in circa 2 miliardi di euro nel periodo 1990-2000, ripartibili tra un 72% erogato dal settore pubblico e un 28% dal settore privato. Rispetto al 1990 si è registrata, nel sostegno finanziario allo spettacolo, una tendenza ad un progressivo maggiore peso del privato rispetto al pubblico, così come nel pubblico il ruolo dello Stato ha ceduto a favore di un maggiore impegno degli enti locali ed in particolare dei comuni (cfr. C. Bodo e G. Stumpo, *Le risorse finanziarie per lo spettacolo*, in "Rapporto sull'economia della cultura ...", prec. cit.).

<sup>16</sup> MiBAC, *Relazione sull'utilizzazione del Fondo Unico per lo Spettacolo*, 2005.

<sup>17</sup> La Legge Finanziaria 2008 riserva anche una particolare attenzione alla produzione cinematografica, con la previsione di un credito d'imposta per le compartecipazioni a investimenti e alle imprese di produzione e post-produzione (19,8 milioni di euro nel 2008 e 79,3 milioni nel 2009).

Con riferimento ai sostegni del FUS del 2004 (ultima rilevazione disponibile nell'allocazione a consuntivo del MiBAC), emerge che solo il 26% è destinato alle imprese di produzione e il 12,9% ad altre attività (promozione, festival, attività all'estero, ecc.), mentre ben il 61,1% è destinato alle strutture, di cui il 13,8% agli Enti ed il 47,3 ai Teatri Stabili (Tab. 15).

Senza considerare gli Enti (come l'ETI, che è proprietaria o gestisce 4 teatri nazionali), tra i Teatri Stabili, quelli pubblici ricevono il 22,5% dei sostegni e quelli privati il 14,4%, con una erogazione media per struttura pari, rispettivamente, a 1,31 milioni di euro e 0,84 milioni di euro (mentre ai Teatri Stabili di innovazione e sperimentazione il contributo medio è di appena 0,28 milioni di euro). A ciò si aggiunge il fatto che gli Stabili privati sono tenuti a reperire almeno il 50% delle entrate dei propri bilanci da fonti diverse dai contributi pubblici.

Il ruolo che Enti e Teatri Stabili pubblici possono svolgere sull'attività di produzione di spettacoli e sulla concorrenza risulta, quindi, particolarmente rilevante, in quanto i costi sostenuti dagli Stabili privati e, conseguentemente, dalle produzioni teatrali che esse promuovono possono avere un'incidenza maggiore. L'esigenza dell'equilibrio di bilancio (normale per le produzioni private, eventuale o, comunque, meno vincolante per quelle pubbliche) può avere effetti significativi sulla qualità dell'offerta al pubblico e, quindi, sulla competitività.

Il funzionamento del mercato delle produzioni teatrali risente, quindi, sensibilmente del sostegno pubblico e del ruolo svolto dalle strutture pubbliche. Gli stessi meccanismi qui rilevati a livello nazionale si ripetono, in modo piuttosto omogeneo, a livello locale, dove si rilevano sia logiche quasi identiche di allocazione dei sostegni pubblici sia la presenza di strutture pubbliche che acquisiscono e/o intermediano i sostegni pubblici o che sono diretta emanazione degli Enti territoriali.

**TAB. 15 – CONSUNTIVO 2004 DEL FUS DESTINATO ALL'ATTIVITÀ TEATRALE (\*)**

Attività	Soggetti	Contributi totali		Contributo medio (migliaia di euro)
		Migliaia di euro	Ripartizione %	
Enti	3	12.900	13,8	4.300,0
Teatri Stabili	66	44.125	47,3	668,6
Pubblici	16	21.000	22,5	1.312,5
Privati	16	13.450	14,4	840,6
Di innovazione	34	9.675	10,4	284,6
Imprese di produzione	263	24.216	26,0	92,1
Altre	168	11.990	12,9	71,4
<b>Totale</b>	<b>500</b>	<b>93.231</b>	<b>100,0</b>	<b>186,5</b>

(\*) Compresi anche i trasferimenti resi disponibili dal gioco del lotto.

Fonte: elaborazioni su dati MiBAC.

Non va dimenticato infatti che, almeno secondo i dati disponibili, le strutture teatrali nel nostro Paese non sono solo quelle che direttamente o indirettamente fruiscono del sostegno pubblico statale, ma che esse ammontano a circa duemila, con una fortissima concentrazione nel Centro-Nord del Paese, e che i divari – qualitativi, quantitativi e localizzativi – dell'offerta teatrale dipendono sensibilmente da una equilibrata ed efficiente allocazione, a vario titolo ed a vari livelli, delle complessive risorse pubbliche.

### 5.3. Il ruolo del mecenatismo e dell'intermediazione no profit

L'aspetto forse più rilevante dell'evoluzione finanziaria nel sostegno alle attività culturali nel loro complesso, maturato negli ultimi anni e destinato a svolgere un ruolo significativo in quelli a venire, resta probabilmente un altro. Una parte consistente delle risorse è, infatti, individuabile, da una parte, nell'evoluzione delle erogazioni liberali sospinta dalle opportunità offerte dal sistema fiscale e, dall'altra, nel nuovo ruolo assunto dalle Fondazioni di origine bancaria e non e da altre strutture senza fine di lucro (*no profit*), la cui legislazione ha incentivato progressivamente l'intervento di intermediazione tra offerta al pubblico e produzione culturale a sostegno di iniziative sia nel campo dei beni culturali sia in quello dello spettacolo<sup>18</sup>.

Il ruolo svolto dal sistema fiscale e dagli strumenti introdotti nel corso degli anni nel Testo Unico delle Imposte sui Redditi (DPR n. 917/1986 e succ. mod. e int.) per incentivare le erogazioni liberali è divenuto particolarmente significativo; quello che tradizionalmente viene definito come "mecenatismo" ha avuto, in questo modo, l'opportunità di assumere un ruolo meno estemporaneo e più diffuso. In particolare si tratta:

- della deducibilità (ex art. 100, lett. m, DPR n. 917/1986) delle erogazioni destinate da titolari di reddito di impresa a favore dello Stato, regioni, enti locali, enti o istituzioni pubbliche, fondazioni e associazioni legalmente riconosciute, che svolgano tra i propri compiti istituzionali la realizzazione di programmi nei settori dei beni culturali e dello spettacolo;
- della defiscalizzazione (ex art. 15, lettera h, DPR n. 917/1986) a beneficio delle persone fisiche e degli enti non commerciali, delle liberalità finalizzate al sostegno delle attività intese a promuovere iniziative in campo artistico e culturale.

Le risorse reperite attraverso la fiscalità risultano tutt'altro che irrilevanti e nel solo anno 2006 hanno raggiunto la cifra di 41,8 milioni di euro.

Tornando al ruolo delle Fondazioni e soggetti assimilabili, le erogazioni sono state, in una prima fase, prevalentemente destinate alla creazione di strutture permanenti e alla conservazione e restauro del patrimonio artistico; in seguito, sono state destinate in misura maggiore ad attività dello spettacolo e in particolare agli enti lirici, svolgendo di fatto un ruolo positivo di supplenza/integrazione rispetto ad un minor impegno dello Stato. Tuttavia, uno degli effetti più evidenti (e anche preoccupanti) dell'entrata in scena delle Fondazioni nel sistema dei beni e dei servizi culturali nel nostro Paese deriva dalla loro prevalente concentrazione al Nord, che ha determinato un forte squilibrio territoriale, tanto che nel 2000 solo il 4% delle risorse da esse disposte è stato investito nel Mezzogiorno<sup>19</sup>.

Per altri versi, l'ingresso delle Fondazioni bancarie non ha modificato sostanzialmente i meccanismi gestionali di enti e istituzioni culturali, anche nei casi in cui tale ingresso è avvenuto in modo più strutturale (cioè ben oltre la semplice *sponsorship* di eventi) e sarebbe stato

<sup>18</sup> Nel decennio 1990-2000 è addirittura quintuplicato, fino a raggiungere i 350 miliardi di lire (S. Coni e L. Dal Pozzolo, *I contributi alla cultura: imprese e Fondazioni*, in "Rapporto sull'economia della cultura ...", prec. cit.).

<sup>19</sup> I dati sullo squilibrio territoriale del Mezzogiorno nel campo della cultura sono già ben evidenti sul piano dell'offerta, con il 23,2% di musei e aree archeologiche, il 25,8% delle sale teatrali ed il 20,6% delle rappresentazioni teatrali e musicali localizzati in tale area. Se a questi si associa una ancor più scarsa presenza di Fondazioni bancarie, non desta troppa meraviglia un loro così basso contributo alla promozione delle attività culturali nel Sud.

lecito attendersi almeno una certa “contaminazione” delle logiche strettamente culturali con quelle aziendali. Si fa riferimento soprattutto alle modalità di assegnazione delle risorse e di selezione dei soggetti gestori delle strutture e dei servizi e attuatori degli eventi e delle iniziative. Non di rado, poi, le stesse Fondazioni creano società operative a cui affidare la gestione diretta delle attività culturali che esse promuovono e finanziano.

Anche per questi motivi, una delicatezza sempre maggiore ha assunto il ruolo del finanziamento pubblico, che non si è adeguato all'evoluzione di un settore caratterizzato dall'ingresso di numerosi operatori privati, che si trovano ora in una situazione competitiva con soggetti a partecipazione pubblica ed un ruolo del finanziamento pubblico poco equilibrato dal punto di vista allocativo.

L'attenzione dedicata al ruolo pubblico (per alcuni versi quasi eccessiva, ma oggettivamente determinante), non deve tuttavia far dimenticare quanto invece sia rilevante il ruolo svolto dall'autofinanziamento delle strutture culturali, cioè dalle entrate derivanti dalla vendita dei servizi prodotti, sia dalla fruizione sia dalle attività ad essa connesse. Ciò chiama direttamente in causa l'efficienza delle strutture che offrono servizi culturali e la loro capacità di aumentarne la fruizione e di migliorarne la qualità, ricordando che i servizi culturali svolgono una funzione fondamentale nell'attivare l'intero settore economico legato ad essi, che comprende tutte quelle attività connesse al tempo libero ed al turismo.

#### 5.4. La spesa privata per la cultura e il turismo culturale e le potenzialità di sviluppo locale connesse alla cultura

Il mercato di riferimento del settore culturale è di dimensioni considerevoli e la spesa che l'utenza impiega annualmente per servizi culturali e collegati alla fruizione della cultura rappresenta un capitolo rilevante dell'economia nazionale.

Nel 2006 la spesa delle famiglie italiane per servizi ricreativi e culturali, secondo i dati ISTAT, era pari a 22,1 miliardi di euro, il 2,5% della spesa totale delle famiglie (886 miliardi di euro) e il 20% (Tab. 16) del totale della spesa delle famiglie per turismo e tempo libero (112 miliardi di euro).

TAB. 16 – SPESA DELLE FAMIGLIE ITALIANE PER TURISMO E TEMPO LIBERO								
Tipo di spesa	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>In % della spesa delle famiglie</b>								
Servizi ricreativi e culturali	2,3	2,5	2,5	2,5	2,5	2,7	2,4	2,5
Vacanze tutto compreso	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Servizi di ristorazione	6,6	7,1	7,2	7,3	7,2	7,3	7,3	7,3
Servizi ricettivi	2,1	2,4	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,6
Totale	11,1	12,2	12,5	12,6	12,5	12,7	12,5	12,7
<b>Distribuzione % per tipo di spesa</b>								
Servizi ricreativi e culturali	20,4	20,6	19,8	20,2	20,0	21,1	19,5	19,7
Vacanze tutto compreso	2,0	2,2	2,2	2,2	2,2	2,0	2,1	2,2
Servizi di ristorazione	59,0	57,7	57,9	57,8	58,1	57,5	58,1	57,4
Servizi ricettivi	18,6	19,5	20,0	19,8	19,7	19,5	20,2	20,7
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT - Conti economici nazionali.

I beni culturali e, anche se in misura minore, lo spettacolo dal vivo sono in grado di determinare consistenti flussi turistici. Il turismo culturale rappresenta oramai una realtà che va assumendo sempre più una propria autonomia come motivazione principale od esclusiva degli spostamenti delle persone. Naturalmente le visite ai beni culturali possono anche rappresentare un elemento (per così dire) “accessorio” rispetto alle motivazioni tipiche, cioè svago e riposo, del turismo *tout court*, rendendo difficile una distinzione tra quello che è turismo culturale e quello che non lo è. Ma, almeno per il nostro Paese, la motivazione culturale dei flussi turistici ha storicamente e continua a mantenere un peso rilevante.

Un dato significativo in tal senso è dato dalle presenze turistiche nelle città di interesse storico ed artistico che, tra il 2000 e il 2005, sono aumentate del 21,8% rispetto ad un aumento delle presenze totali del 7,3%. Altra conferma sulle tendenze più recenti viene fornita dai dati dell'Ufficio Italiano Cambi (UIC)<sup>20</sup>, secondo i quali le presenze di stranieri in Italia per turismo culturale tra il 2004 e il 2006 sono aumentate del 25% rispetto ad un aumento del 12% del totale delle presenze straniere.

Le risorse che il turismo culturale è in grado di movimentare sono evidentemente molto più alte rispetto a quelle analizzate finora per la diretta fruizione dei beni culturali e per gli spettacoli o per i servizi a questi direttamente collegabili. Si stima<sup>21</sup> che nel 2005 la spesa turistica sia stata di circa 88 miliardi di euro, di cui due terzi la spesa degli italiani e un terzo quella degli stranieri. Le presenze turistiche registrate nel 2005 nelle città di interesse storico ed artistico sono state circa 96 milioni rispetto ai 364 milioni delle presenze complessive, quindi circa un quarto: se tale proporzione rimanesse invariata anche per l'ammontare della spesa, si potrebbe stimare una spesa legata al turismo culturale superiore ai 20 miliardi di euro l'anno.

**TAB. 17 – VIAGGI PER VACANZE DI PIACERE/SVAGO: COMPOSIZIONE % PER TIPO DI VACANZA**

Tipo di vacanza	2000	2001	2002	2003	2004	2005 (*)	2006 (*)
Mare, crociera	46,0	46,5	45,6	46,2	47,2	46,9	46,1
Lago, campagna, collina	6,8	5,4	6,6	7,3	5,3	7,3	5,8
Montagna	18,8	18,6	19,5	19,8	17,3	20,1	19,4
Giro turistico	12,0	12,8	12,6	12,6	14,3	13,0	11,4
Città e località d'arte	10,7	10,1	8,4	8,0	8,7	8,5	11,3
Altro	5,7	6,6	7,3	6,1	7,2	4,2	6,0
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

(\*) Dati provvisori

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT - Viaggi e vacanze in Italia e all'estero

Non è superfluo sottolineare che la cultura stessa del nostro Paese ha un notevole ruolo nell'attrazione di turisti stranieri; da un'indagine condotta nel 1999 dall'Ufficio studi del MiBAC su di un campione di 12 musei di rilevanza nazionale, la maggioranza di visitatori, il 52,3%, risultava infatti provenire dall'estero.

<sup>20</sup> I dati sono tratti da Federculture, *Quarto Rapporto Annuale 2007*.

<sup>21</sup> Ministero dello Sviluppo Economico-DPS, *Rapporto Annuale 2006*, Roma, 2007.

Naturalmente il turismo culturale è legato all'offerta di beni presenti sul territorio. Per la quantità dell'offerta, l'Italia certo non teme confronti. Una prima criticità è però legata alla effettiva disponibilità del bene alla qualità della fruizione del pubblico. Sappiamo infatti (come precedentemente evidenziato) che una parte consistente del nostro patrimonio non è visionabile o è disponibile solo in parte agli studiosi. Molte opere potenzialmente esponibili in musei e/o pinacoteche sono relegate, per mancanza di spazi o di personale di custodia, nei magazzini; numerosi beni archeologici, anche di notevole importanza, sono talvolta rinterrati dopo la scoperta per evitare danni o saccheggi, o sono completamente abbandonati alle intemperie e ad atti di vandalismo.

Occorre d'altra parte prendere atto che la dimensione quantitativa del nostro patrimonio culturale è tale da rendere praticamente impossibile un'operazione di recupero contestuale, anche limitandosi a ciò che è attualmente venuto alla luce, per non parlare di intraprendere nuove ricerche di beni di cui magari si ha memoria storica.

Visto che le risorse pubbliche sono inevitabilmente limitate, già questa realtà dovrebbe portare a riflettere sulle possibili vie da percorrere per coinvolgere capitali privati. In ogni caso – fermo restando che, ancor prima di assicurare la fruibilità al pubblico, bisognerebbe fare in modo di garantire almeno gli interventi conservativi – appare inevitabile fare delle scelte sui beni su cui investire risorse, scelte che dovrebbero tenere conto anche delle concrete possibilità di attrarre pubblico. Da questo punto di vista in Italia spesso si è fatto quasi peggio dell'abbandono delle opere nei magazzini.

Infatti, non sono purtroppo isolati i casi di destinazione delle scarse risorse disponibili al recupero magari di un sito archeologico anche importante, che in concreto però rimane chiuso al pubblico perché mancano i soldi per pagare il personale, perché mancano le strade per raggiungerlo, perché non è stato pensato alcun intervento per strutture di accoglienza dei potenziali visitatori o magari semplicemente perché gli amministratori locali si sono assolutamente disinteressati alla pubblicizzazione o anche solo alla predisposizione di una segnaletica stradale adeguata.

In sostanza, quello che spesso manca è la capacità di programmazione, di indirizzi strategici e attuativi che non si limitino a compiacersi dell'approvazione degli studiosi o di qualche articolo di giornale, ma che si facciano carico di incentivare l'afflusso di pubblico per valorizzare anche i potenziali aspetti di sviluppo economico.

Da questo punto di vista sono significative le conclusioni dell'indagine del 2002 curata dalla Corte dei Conti, che non si è limitata a censire l'esistente per i beni culturali degli enti locali, ma ha anche proceduto ad un'analisi, su un campione dei siti presi in considerazione, di specifici aspetti dell'attività gestionale.

Da questa indagine sono emersi diversi punti di criticità che è possibile così sintetizzare:

- incertezza della normativa regionale, anche alla luce della nuova ripartizione di competenze con lo Stato conseguente alla riforma costituzionale (legge n. 3/2001), in particolare nel distinguere concretamente le funzioni di tutela, valorizzazione e gestione dei beni culturali;
- carenze da parte delle Regioni nell'elaborazione di politiche di indirizzo e di capacità di programmazione;
- erogazione di contributi "a pioggia", al di fuori di indirizzi strategici e coordinamento delle attività comunali;

- scarsità di risorse finanziarie e poca attenzione alla qualificazione professionale degli addetti;
- bassa capacità di autofinanziamento dei siti influenzata solo in parte dalla rilevanza delle collezioni e strettamente legata alla carenza di elementi di contesto (infrastrutture, sviluppo/attrazione di flussi turistici, una comunità scientifica di riferimento, ...);
- assenza di autonomia gestionale, amministrativa e contabile degli istituti titolari/gestori dei beni;
- scarsa *accountability* nell'attività dei musei e carenza di strumenti di controllo e valutazione dei risultati.

Solo quindi attraverso il recupero di una capacità progettuale che muova da una visione organica di tutti gli aspetti che ruotano attorno ai beni culturali, è possibile riuscire a liberare le potenzialità economiche del settore culturale a tutt'oggi rimaste in gran parte inespresse. Valorizzare il territorio partendo dalla valorizzazione dei beni culturali, che nel nostro paese non mancano certo in nessuna regione, significa rendere il territorio più attrattivo, anche per investimenti produttivi non legati alla cultura<sup>22</sup>.

In Italia, invece, continua soprattutto a mancare una visione complessiva delle problematiche, la capacità di integrare gli aspetti legati alla diretta fruizione dei beni culturali con quello che viene definito l'indotto del settore, i beni e servizi, materiali e immateriali, accessori o complementari ai beni culturali e allo spettacolo, a partire dalle attività proprie del turismo culturale. Integrare in un progetto di sviluppo territoriale le attività di riqualificazione dei beni, i servizi aggiuntivi e/o complementari, i servizi di accoglienza turistica, le infrastrutture logistiche, significa fare in modo che ciascuna di queste attività trovi opportunità di crescita nella valorizzazione delle altre.

Al settore della cultura vengono ancora destinate poche risorse e questa evidenza generalmente si accompagna ad una cronica inefficienza nella gestione pubblica. Una situazione che, sia in termini di finanziamenti che di efficienza, potrebbe certamente trarre vantaggi da un corretto e trasparente rapporto con l'iniziativa privata finalizzato a garantire la conservazione, la valorizzazione e l'incremento del patrimonio culturale. Il settore necessita, infatti, di risorse per aumentare e migliorare qualitativamente l'offerta culturale e non è pensabile che si faccia ricorso alla sola spesa pubblica, sia per l'esistenza di vincoli di bilancio sia perché l'intervento pubblico non sempre è stato caratterizzato da una gestione efficiente e dalla capacità di porsi i giusti obiettivi.

La concreta esperienza di questi ultimi anni sembra al contrario indicare come, non solo non si siano fatti passi in avanti decisivi nel superare le resistenze ad aprire il settore all'iniziativa del capitale privato, nonostante alcuni importanti interventi legislativi si siano mossi in questa direzione, ma in alcuni casi si avvertano tendenze opposte, da parte soprattutto delle istituzioni pubbliche locali.

La prova dei fatti dimostra come siano ancora forti le resistenze nell'imboccare con decisione scelte che puntino a fare del settore culturale uno degli assi strategici per la crescita del paese<sup>23</sup>.

Basti pensare che il sensibile aumento dei flussi turistici legati alla fruizione culturale, a cui

<sup>22</sup> Le stesse istituzioni internazionali hanno individuato da tempo la cultura come un fattore rilevante per promuovere lo sviluppo a livello locale (OECD, *Culture and local development*, Paris, 2005).

<sup>23</sup> CSC, *L'industria turistica in Italia*, Note Economiche n. 3, luglio 2007.

si è accennato prima, ha generato un notevole adeguamento dell'offerta ricettiva, con quasi 20 mila esercizi e una capacità di quasi 800 mila posti letto. È poi da sottolineare che la crescita del turismo culturale è strettamente funzionale al superamento di uno dei nodi tradizionali della nostra offerta turistica, cioè la stagionalità dei flussi legata alla prevalenza del turismo balneare e la ridotta specializzazione. Quest'ultima problematica, che nel caso del turismo culturale diviene determinante, è forse quella che presenta le maggiori criticità nonostante i notevoli risultati raggiunti in alcuni servizi complementari, come i trasporti, a causa delle carenze tuttora presenti nella stessa fruizione culturale.

Non è un mistero che, nonostante i numerosi interventi di recupero, conservazione e restauro del patrimonio culturale, storico e artistico e di miglioramento delle capacità accoglienza dei siti, l'attuale capacità di offerta di fruizione culturale del nostro Paese si colloca su livelli ancora insufficienti. Esistono, quindi, evidenti margini di miglioramento dell'offerta esistente e notevoli potenzialità di incremento della stessa offerta, a fronte di una domanda turistica e ricreativa, interna e soprattutto estera, che si mantiene tendenzialmente crescente, a fronte di una mobilità delle persone, specie sul medio-lungo raggio, che è sensibilmente cresciuta grazie alla liberalizzazione dei servizi di trasporto.

L'integrazione tra cultura, turismo e sviluppo chiama direttamente in causa l'esigenza di adottare logiche di sistema, che riguardano anche l'intero Paese e la sua efficienza, ma inevitabilmente riportano l'attenzione sull'ambito primario dei servizi culturali e sulla loro capacità di determinare un'offerta coerente, affidata a soggetti e strutture in grado di attrarre e soddisfare una domanda crescente non solo sotto il profilo quantitativo, ma anche e soprattutto qualitativo.

## **6. Operatori delle attività culturali e forme di affidamento e gestione dei servizi culturali**

In un ambito come quello delle attività culturali (di produzione e servizi), la natura e l'assetto strutturale e organizzativo dei soggetti che vi operano hanno caratterizzazioni più forti rispetto a quanto rilevabile nel complesso dell'attività economica, in particolare per la più elevata incidenza degli operatori istituzionali rispetto a quelli imprenditoriali.

I dati disponibili sono oggettivamente datati e consentono analisi limitatamente dettagliate e puntuali<sup>24</sup>, ma sono sicuramente utili alla comprensione del ruolo degli operatori economici culturali e della loro evoluzione. Partendo da quest'informazione disponibile, emerge innanzitutto come tra gli operatori (istituzioni e imprese) delle attività culturali, le "istituzioni"

---

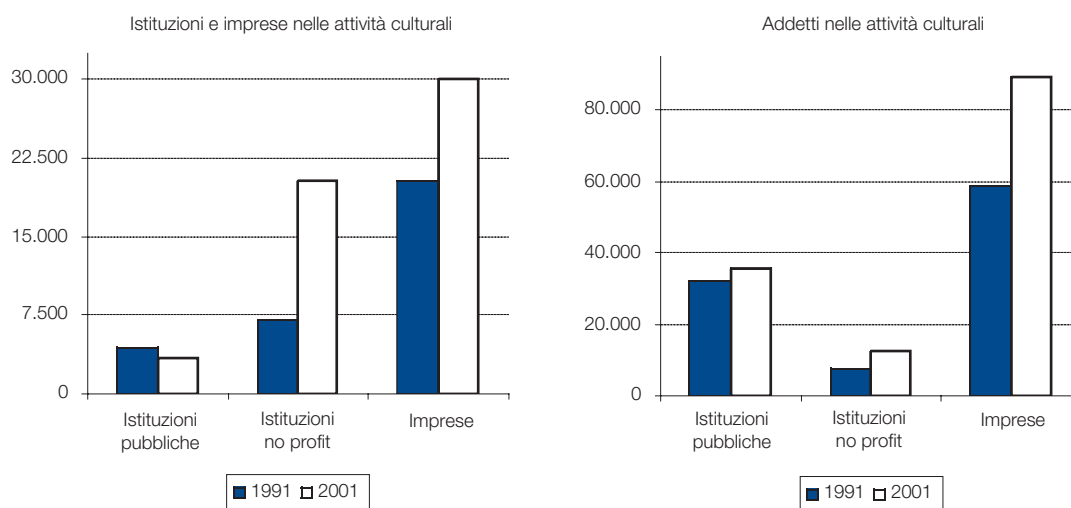
<sup>24</sup> I dati Istat del Censimento Industria e Servizi 2001 consentono una delimitazione approssimativa della nozione di "attività culturali", nel senso che il dettaglio delle attività rilevate (riferite alla classificazione statistica ATECO) potrebbe comportare una parziale sovrastima dell'ambito di analisi, relativamente più ampia nel confronto temporale (disponendo di un dettaglio meno spinto delle attività confrontabili tra i Censimenti 1991 e 2001), ma comunque in grado di offrire un'informazione interessante e sufficientemente attendibile. Le attività economiche individuate per definire l'ambito delle attività culturali in senso stretto sono le "produzioni e distribuzioni cinematografiche e di video" (cod. 92.1 della classificazione ATECO), "altre attività dello spettacolo" (92.3) e "attività di biblioteche, archivi, musei e altre attività culturali" (92.5). Laddove consentito dall'informazione statistica, si è fatto uso di un maggior dettaglio, utilizzando solo alcune delle attività classificate tra le altre attività dello spettacolo, in particolare "creazioni e interpretazioni artistiche e letterarie" (92.31), "gestione di sale di spettacolo e attività connesse" (92.32) e "altre attività di intrattenimento e di spettacolo" (92.34.4). Le scelte statistiche qui operate per l'analisi non hanno, ovviamente, nessuna pretesa di completezza, ma sono apparse le più ragionevoli e oggettive rispetto agli obiettivi di indagine; del resto, approcci simili si sono dimostrati obbligati anche per altre indagini sul settore culturale, precedentemente citate.

(cioè soggetti pubblici e *no profit*) rappresentano una quota del 42,1% (con il 41,3% degli addetti), mentre nel complesso delle attività economiche di produzione e di servizi è del 5,8% (ma con il 19% degli addetti).

In sostanza, le istituzioni “occupano” uno spazio operativo nell’ambito delle attività culturali molto più ampio di quanto riscontrabile nel complesso dell’economia, ma offrono un contributo occupazionale molto più limitato. Per altri versi, anche le imprese “culturali” non presentano, mediamente, un contributo occupazionale maggiore delle istituzioni, ma è molto più vicino a quello della totalità delle imprese.

Secondo i dati del Censimento 2001, gli addetti nelle imprese “culturali” sono, infatti, mediamente 3,0 per impresa, mentre per il complesso delle attività economiche sono 3,8; gli addetti nelle istituzioni “culturali” sono invece pari a 2,0 per istituzione, rispetto ai 14,7 rilevabili per la totalità delle istituzioni operanti nel complesso delle attività economiche. Questa notevole incidenza “istituzionale” nelle attività culturali si è ulteriormente ampliata nel tempo (Fig. 1).

**FIGURA 1 – EVOLUZIONE DI ISTITUZIONI E IMPRESE NELLE ATTIVITÀ CULTURALI NEL PERIODO 1991-2001**



Fonte: elaborazioni su dati Istat - Censimento Industria e Servizi 2001.

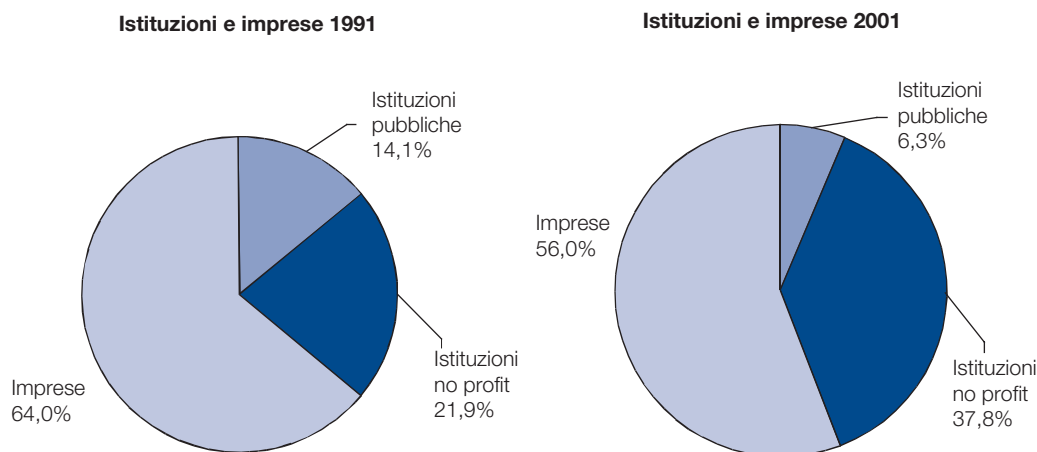
Rispetto al Censimento del 1991, nell’ambito delle istituzioni “culturali” si rileva una sensibile riduzione di quelle pubbliche (-25%) ed una notevole crescita di quelle *no profit* (+190%), rispetto ad una crescita delle imprese “culturali” comunque cospicua (+47,6%). Completamente diversa è invece l’evoluzione dell’occupazione nelle attività culturali. Nel decennio 1991-2001, gli addetti nelle istituzioni pubbliche sono aumentati da poco più di 28.300 a quasi 35.500 (+9,4%), mentre quelli nelle istituzioni no profit, pur aumentando sensibilmente (+60,2%), sono passati da poco meno di 7.800 a poco meno di 12.500. Molto più significativa, in termini assoluti e relativi, è stata la crescita degli addetti nelle imprese “culturali”, passati da 58.700 a quasi 89.000 (+51,5%).

Le modifiche sull’assetto complessivo delle attività culturali sono particolarmente significative ed evidenziano soprattutto l’acquisizione di un ruolo considerevole delle istituzioni *no profit*, che sembra caratterizzarsi per una presenza più formale (numero delle istituzioni) che

sostanziale (numero degli addetti). Si può affermare che, per certi versi, gli equilibri interni alle attività culturali sono stati profondamente modificati da una sorta di arretramento delle istituzioni pubbliche a favore di quelle *no profit* ed il mantenimento di un ruolo operativo fondamentale delle imprese, accresciuto anche per dare consistenza alla funzionalità di soggetti istituzionali complessivamente più numerosi, ma strutturalmente meno consistenti.

Questa conclusione appare piuttosto coerente coi dati censuari (Fig. 2), che nel 1991 evidenziavano una quota di imprese, sul complesso degli operatori nelle attività culturali, pari al 64%, mentre quelle delle istituzioni pubbliche e *no profit* erano rispettivamente pari al 14,1% ed al 21,9%. Nel Censimento del 2001 la quota di operatori imprenditoriali si è ridotta al 56%, mentre quella delle istituzioni pubbliche si è più che dimezzata (al 6,3%), a fronte di una crescita della quota di istituzioni *no profit* fino al 37,8%.

FIGURA 2 – PESO DI ISTITUZIONI E IMPRESE NELLE ATTIVITÀ CULTURALI NEL PERIODO 1991-2001



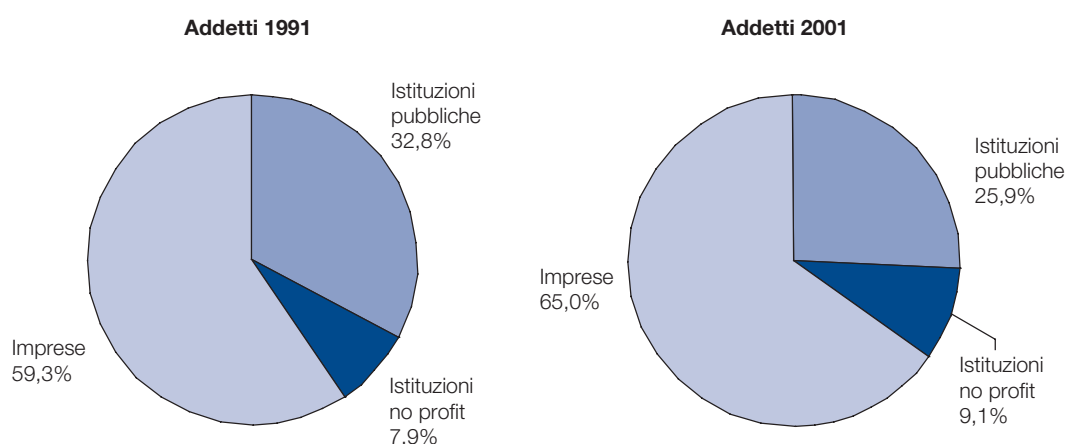
Fonte: elaborazioni su dati Istat - Censimento Industria e Servizi 2001.

Esaminando l'evoluzione dell'occupazione nelle attività culturali (Fig. 3), emerge invece un sensibile ampliamento degli addetti alle imprese, con una quota sull'occupazione complessiva aumentata da 59,3% al 65%, mentre quella delle istituzioni *no profit* è cresciuta appena dal 7,9% al 9,1% e quella delle istituzioni pubbliche si è ridotta dal 32,8% al 25,9%.

In sintesi, oltre allo sviluppo del ruolo formale delle istituzioni *no profit*, tra i principali cambiamenti intervenuti nell'assetto operativo delle attività culturali va evidenziata la crescita delle imprese, soprattutto in termini di addetti, che lascia presupporre anche un'evoluzione strutturale e organizzativa.

Il numero medio di addetti per impresa è infatti cresciuto da 2,9 a 3,0 nel periodo 1991-2001. Ciò è derivato soprattutto da una flessione della dimensione media delle imprese di spettacolo, cioè la componente più cospicua delle attività culturali, passate da 2,6 a 2,3 addetti per impresa, mentre nella produzione cinematografica e video la dimensione media è cresciuta da 4,6 a 7,0 addetti e nell'attività museale e archivistica da 5,8 a 7,6 addetti.

Nelle istituzioni si è avuto una sensibile riduzione della dimensione media, passata complessivamente da 3,5 a 2,0 addetti, ma con un incremento nelle istituzioni pubbliche da 7,2 a 10,5 addetti (associato, come si è visto, ad una sensibile riduzione del numero di istituzioni, il

**FIGURA 3 – DISTRIBUZIONE DEGLI ADDETTI TRA ISTITUZIONI E IMPRESE NELLE ATTIVITÀ CULTURALI NEL PERIODO 1991-2001**


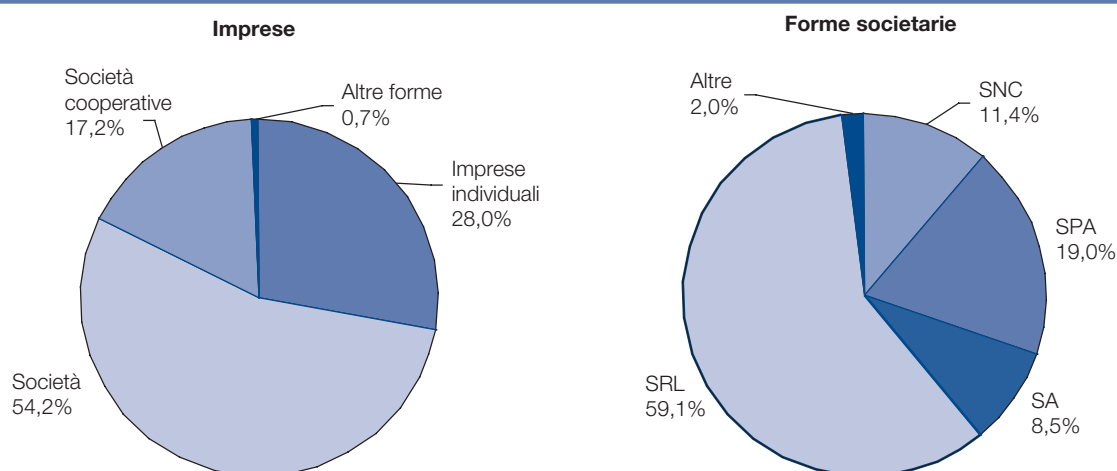
Fonte: elaborazioni su dati Istat - Censimento Industria e Servizi 2001.

che può presupporre un processo di razionalizzazione) ed un decremento in quelle *no profit* da 1,1 a 0,6 addetti (a sua volta associato ad una crescita che si può definire “tumultuosa” del numero di istituzioni).

Altri indizi sui cambiamenti strutturali e organizzativi degli operatori nelle attività culturali possono essere dedotti dalle forme giuridiche mediante le quali essi agiscono (Fig. 4). I dati del Censimento 2001 rilevano come forma prevalente di organizzazione d’impresa quella delle società commerciali, nelle quali si concentra il 54,2% degli addetti nelle imprese di attività culturali, seguono le imprese individuali (28%) e le società cooperative (17,2%).

Tra le società commerciali, le forme giuridiche più diffuse sono le società di capitali, con una netta prevalenza di quelle a responsabilità limitata (SRL), dove si concentra il 59,1% degli addetti, seguita da quella per azioni (SPA), con il 19%, da quella in nome collettivo (SNC), con l’11,4%, e quella in accomandita (SA), con l’8,5%.

Da questi pochi dati si può sicuramente dedurre una evidente caratterizzazione dell’imprenditoria che opera nelle attività culturali, in parte dovuto alla crescita del ruolo da esse svol-

**FIGURA 4 – FORME D’IMPRESA E FORME SOCIETARIE UTILIZZATE NELLE ATTIVITÀ CULTURALI (2001)**


Fonte: elaborazioni su dati Istat - Censimento Industria e Servizi 2001.

to in quest'ambito, ma anche alle esigenze di adeguamento strutturale coerente con lo sviluppo economico del settore e, quindi, sul piano dimensionale e organizzativo.

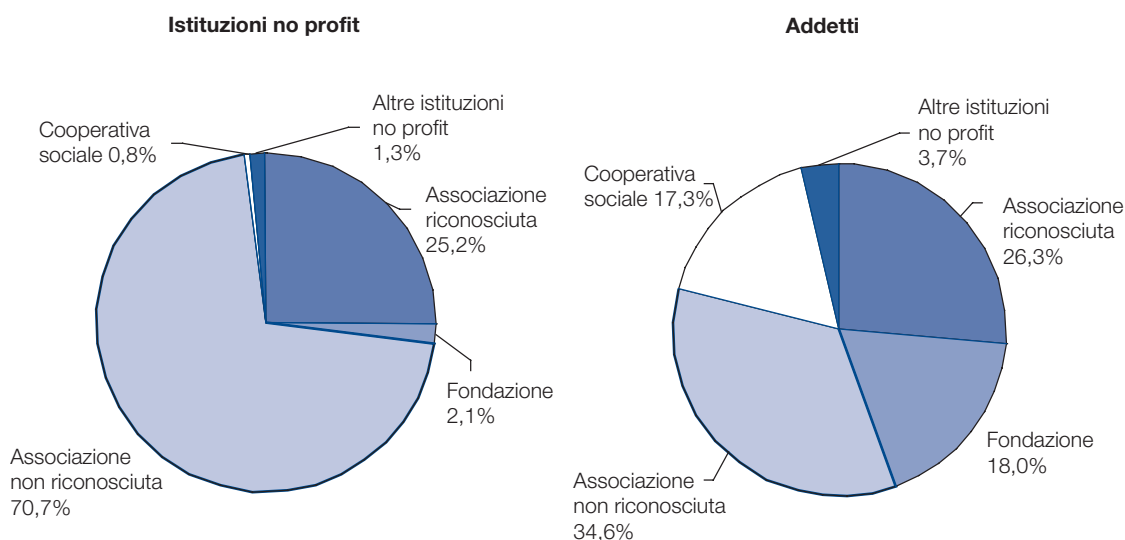
Vale la pena provare a fare dei ragionamenti analoghi anche sull'altra componente operativa delle attività culturali e, in particolare, sul ruolo delle istituzioni *no profit* e delle forme attraverso le quali hanno sviluppato, come si è visto, il loro peso sul piano strutturale e meno su quello occupazionale (Fig. 5).

La forma giuridica maggiormente diffusa tra le istituzioni *no profit* è quella del libero associazionismo, con una prevalenza delle associazioni non riconosciute, con il 70,7% dei soggetti istituzionali rilevati, rispetto a quelle riconosciute, con il 25,2%. Il restante 4% circa si suddivide tra fondazioni, cooperative sociali e altre forme di *no profit*.

Se si passa agli addetti nelle istituzioni *no profit*, i valori si ribaltano completamente; ad una quota dello 0,8% di cooperative sociali corrisponde una quota del 17,3% degli addetti, mentre al 2,1% delle fondazioni corrisponde il 18% degli addetti. La quota di addetti delle associazioni riconosciute risulta quasi identica (26,3%) a quella dei soggetti istituzionali, mentre la quota di addetti delle associazioni non riconosciute (34,6%) praticamente si dimezza.

Appare evidente che nelle istituzioni *no profit* cooperative sociali e fondazioni rappresentano le strutture più realisticamente operative nelle attività culturali, ma con una sostanziale differenza: le prime agiscono prevalentemente su basi assimilabili a quelle imprenditoriali e su dimensioni strutturali mediamente rilevanti, mentre le seconde più come promotori e intermediari delle attività culturali. A tale ultimo proposito, la loro elevata dimensione strutturale media (in particolare nell'ambito delle attività di spettacolo e nella gestione di teatri) conferma quanto precedentemente esposto circa la crescita del loro ruolo nelle attività culturali, a partire da quello finanziario.

**FIGURA 5 – TIPOLOGIE DI ISTITUZIONI NO PROFIT UTILIZZATE NELLE ATTIVITÀ CULTURALI: NUMERO DI ISTITUZIONI E ADDETTI (2001)**



Fonte: elaborazioni su dati Istat - Censimento Industria e Servizi 2001.

Le associazioni (riconosciute e non riconosciute), a parte qualche eccezione (rilevabile sempre nell'ambito delle attività di spettacolo) di dimensione e di ruolo paragonabile a quello delle fondazioni, sono inquadrabili soprattutto come eventuali (o occasionali) "contenitori" di promozione e intermediazione culturale; il loro elevato numero evidenzia, tuttavia, problemi

di frammentazione e dispersione dei canali attraverso cui le imprese vere e proprie o le istituzioni *no profit* assimilabili possono trovare opportunità di svolgere vere e proprie attività culturali di produzione e servizi.

Una maggiore qualificazione dell'offerta di servizi e attività culturali richiede assetti organizzativi e funzionali molto più orientati alle logiche d'impresa e all'efficienza di quanto le strutture pubbliche o di derivazione pubblica siano in grado di garantire. Il processo di assunzione di queste logiche operative nella gestione dei beni culturali nel nostro Paese è stato molto lento e graduale, quasi esclusivamente concentrato sui servizi complementari e condotto in modo parcellizzato e poco integrato.

Questo processo di esternalizzazione dei cosiddetti "servizi aggiuntivi", avviato nei siti culturali dello Stato nell'ultimo decennio, ha condotto a dei primi risultati, desumibili dall'indagine svolta nel 2005 dalla Corte dei Conti<sup>25</sup>, non del tutto convincenti e, soprattutto, ancora poco coerenti rispetto alle crescenti esigenze di uno sviluppo efficiente dell'offerta culturale nel nostro Paese.

La possibilità di affidare in gestione alcuni servizi dei siti culturali all'esterno della Pubblica Amministrazione risale al D.Lgs. n. 433/1992, la c.d. "legge Ronchey", dal nome dell'allora Ministro per i Beni Culturali, ed è stata oggetto di successive rivisitazioni legislative con riguardo all'ambito oggettivo e soggettivo nonché agli strumenti attuativi<sup>26</sup>.

Nel primo quadriennio di vigenza, le disposizioni della "legge Ronchey" di fatto non hanno trovato attuazione e solo nel 1997 sono stati attivati i primi 39 servizi aggiuntivi, numero destinato a crescere fino ai 306 del 2004 (ultimo anno preso in considerazione dall'indagine della Corte dei Conti), distribuiti su 120 siti culturali statali, cioè il 26% dei 458 siti statali aperti al pubblico<sup>27</sup>. La tipologia dei servizi attivati è quella definita dalla "legge Ronchey", successivamente ampliata con la legge n. 95/1995. Dopo i primi anni di forte espansione, la crescita del numero di siti interessati, che aveva raggiunto le 110 unità nel 2001, si è arrestata (Fig. 6). Le cause sono sostanzialmente da ricercare nella scarsa convenienza ad istituire servizi in siti con limitata affluenza di pubblico, alla luce della normativa attuale.

Per l'affidamento all'esterno del servizio di vendita di biglietti – reso possibile dalla legge n. 78/1997 e dal successivo regolamento di attuazione che hanno soppresso la tassa di ingresso nei musei statali – si registra, come per gli altri servizi e con cause analoghe, un forte iniziale incremento del numero dei siti interessati ed un successivo periodo di minor crescita. Nel 2004, quasi l'83% dei siti ove già erano presenti servizi aggiuntivi, ha integrato gli stessi con l'esternalizzazione della vendita di biglietti, ma non con i servizi di pulizia e di vigilanza, come pure consentito dalla normativa.

Come già rilevato nella prec. Tab. 7 (che riporta i dati del MiBAC), le entrate sono notevolmente aumentate nel tempo, con una quota percentuale trattenuta dalle Soprintendenze rimasta sostanzialmente stabile; differenti sono stati gli andamenti – in parte dovuti agli effetti di alcuni eventi congiunturali, in parte per una sorta di stabilizzazione del numero dei servizi complessivamente affidati a terzi – di altri indicatori, particolarmente interessanti per lo sviluppo ulteriore dell'esternalizzazione dei servizi culturali. A fronte di un aumento costante dei

<sup>25</sup> Corte dei Conti, *Indagine sulla gestione dei servizi d'assistenza culturale e d'ospitalità per il pubblico negli istituti e luoghi di cultura dello Stato*, 2005.

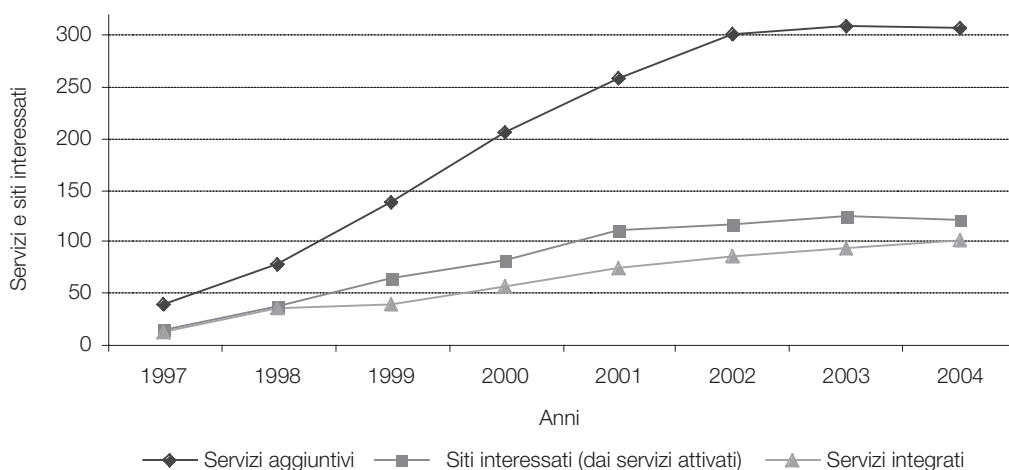
<sup>26</sup> Gli aspetti legislativi saranno affrontati più dettagliatamente nella parte successiva del presente lavoro.

<sup>27</sup> Anche per gli archivi e le biblioteche di Stato, sono stati istituiti servizi aggiuntivi (prevalentemente per la riproduzione di testi), che hanno complessivamente assicurato poco più di un milione di euro di introiti.

clienti in termini complessivi – ma anche della spesa, salvo un'interruzione negli anni 2001-2003, coincidente probabilmente col calo dei flussi turistici generato dagli eventi dell'11 settembre 2001 – la spesa media per utente si è stabilizzata (poco meno di 5 euro).

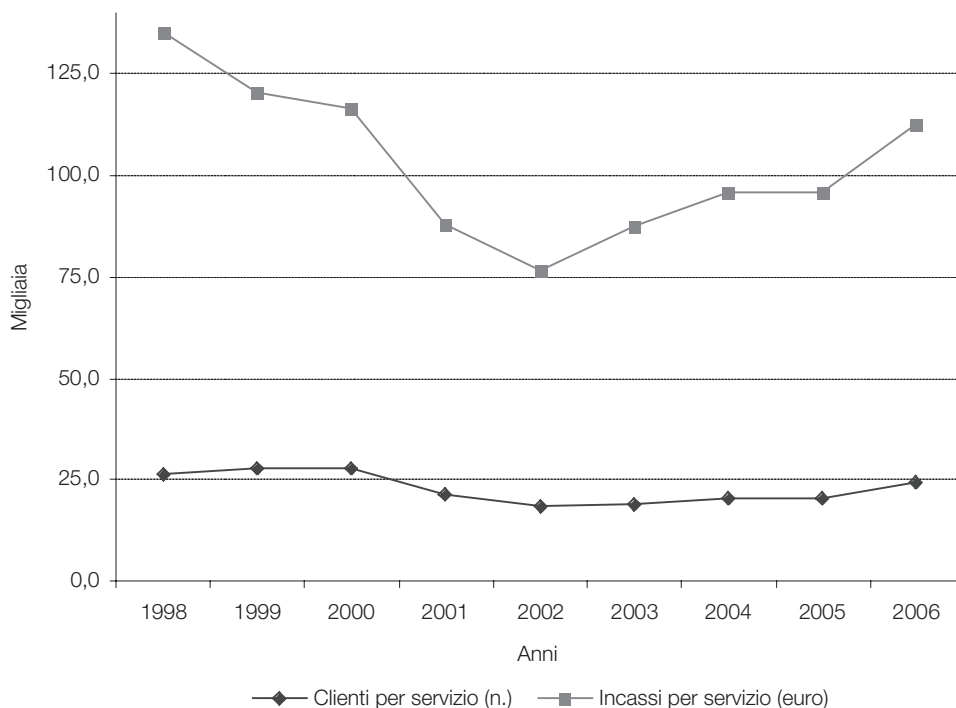
I dati medi sui clienti e incassi lordi per servizio mostrano entrambi (in modo meno accentuato il primo e molto più accentuato il secondo) una discesa dai valori rilevati all'inizio degli affidamenti a terzi (in concomitanza col progressivo aumento del loro numero) ed una sensibile ripresa negli anni successivi al 2001, nonostante la stabilizzazione del numero dei servizi aggiuntivi (Fig. 7).

**FIGURA 6 – SERVIZI ATTIVATI NEI SITI CULTURALI STATALI (1994-2004)**



Fonte: elaborazioni su dati CDC, 2005.

**FIGURA 7 – ANDAMENTO DI CLIENTI E INCASSI MEDI PER SERVIZIO AGGIUNTIVO DEI SITI STATALI**



Fonte: elaborazioni su dati Ministero per i beni e le attività culturali 2007.

Questi andamenti sembrano ipotizzare l'esistenza una sorta di "tetto remunerativo" dei servizi, come si evincerebbe dalla stabilizzazione della spesa media per utente e dall'evoluzione della remuneratività complessiva quasi esclusivamente collegata all'aumento dei flussi di visitatori, il che presupporrebbe (a parte l'incidenza di particolari eventi congiunturali) l'esistenza di una sorta di "vincolo strutturale" allo sviluppo della scala produttiva e alla diversificazione della produzione.

A parte la cosiddetta "integrazione" coi servizi di biglietteria e altre eventuali opportunità rese eventualmente disponibili dalla specificità dei siti<sup>28</sup>, è evidente l'esigenza di affrontare nuovamente la materia dell'affidamento dei servizi, sia per dare ulteriore prospettiva alle gestioni già esternalizzate sia per offrire condizioni più concrete e realistiche a quelle che non lo sono più o che non riescono ad essere esternalizzate.

Per quanto riguarda le modalità d'aggiudicazione della gestione dei servizi, dei 110 accordi intervenuti fino al 2004, 27 sono stati aggiudicati a trattativa privata, mentre i restanti si sono avvalsi di procedure concorsuali. Tra quelli aggiudicati a trattativa privata, in 16 casi il ricorso a questa formula è stato deciso in conseguenza del fallimento di precedenti gare andate deserte.

L'indagine della Corte dei Conti non fornisce informazioni riguardo la tipologia, in particolare sul tipo di assetto proprietario, delle imprese aggiudicatrici delle concessioni, limitandosi ad osservare che 8 società concessionarie gestiscono oltre il 90% dei servizi nei musei, delle quali una è presente in 24 musei con ricavi che si avvicinano al 24% degli introiti totali.

In realtà, l'analisi più puntuale delle 130 concessioni nazionali evidenzia fenomeni di concentrazione anche più rilevanti e preoccupanti. Le concessioni ad associazioni temporanee di imprese (ATI) sono ben 108, mentre quelle a raggruppamenti (RTI) sono appena 2 e le restanti 20 concessioni sono individuali.

Concentrando l'attenzione solo sulle ATI, ben 39 (il 30%) fanno riferimento ad un unico gruppo imprenditoriale. Emerge, inoltre, un fenomeno preoccupante anche nella composizione delle ATI, dove diversi degli operatori raggruppati potrebbero tranquillamente concorrere da soli<sup>29</sup>.

Non sono rari anche fenomeni di "incrocio" tra partecipazioni societarie delle imprese concorrenti (o partecipanti alle ATI, alcune anche di proprietà pubblica) e tra membri dei consigli di amministrazione e tra *manager* delle diverse imprese, che possono anch'essi falsare il confronto competitivo<sup>30</sup>.

Tornando all'indagine della Corte dei Conti, essa segnala che i controlli sulla gestione dei

---

<sup>28</sup> Tra i siti che hanno attivato servizi aggiuntivi, 54 hanno anche concesso in uso a privati spazi di loro competenza per l'organizzazione di circa 1.200 manifestazioni, in particolare visite fuori orario, concerti e conferenze, con un introito per l'erario pari a circa 1,2 milioni di euro, prevalentemente dovuto però alle iniziative organizzate presso pochi siti di maggiore importanza.

<sup>29</sup> Cioè contravvenendo ad indicazioni già espresse dall'Autorità garante per la concorrenza ed il mercato (AGCM) in materia di appalti di forniture e servizi proprio sull'utilizzo distortivo dei raggruppamenti di imprese. Il richiamo è alla nota posizione assunta in tema di bandi predisposti dalla CONSIP S.p.A. (AS251, in *Bollettino settimanale*, n. 5/2003, pp. 57 e ss.), laddove si rileva il non corretto utilizzo di strumenti associativi tra imprese che potrebbero concorrere autonomamente per l'affidamento degli appalti messi in gara.

<sup>30</sup> Si tratta di fenomeni presenti nella generalità del sistema imprenditoriale del nostro Paese e che portano alle distorsioni del cosiddetto "capitalismo relazionale", come le "partecipazioni incrociate", sulle quali sono intervenute sia la magistratura amministrativa che l'Antitrust, e la "condivisione degli amministratori" (meglio nota come *cross-directorship*), sulla quale sono stati presentati studi molto puntuali (P. Santella, G. Paone e C. Drago, *How independent are independent directors? The case of Italy*, German Working Papers in Law and Economics, Volume 2006, n. 15). Nel settore culturale tali fenomeni risultano meno noti, ma non per questo sono meno rilevanti.

servizi affidati all'esterno sono stati "episodici e attuati in assenza di indirizzi e criteri generali", tanto che non pochi istituti hanno dichiarato di non aver mai provveduto ad attività di controllo e, per quelli che lo hanno fatto, non sono state riscontrate irregolarità nella gestione.

Il corrispettivo a favore dei concessionari per lo svolgimento del servizio di vendita di biglietti è regolato da una Circolare Ministeriale (n. 4412, del 1° agosto 2000) ed è fissato nella misura massima del 15% (tetto portato al 30% con DM n. 222 del 28 settembre 2005) degli introiti effettivamente percepiti; nel 2004 la media effettiva è stata del 13,6%.

Le entrate derivanti dalla vendita dei biglietti di ingresso sono sottoposte ad un vincolo di destinazione a favore delle esigenze generali (quali l'adeguamento strutturale degli edifici, la sicurezza degli impianti, l'espropriazione o l'acquisto di beni culturali) dell'Amministrazione e solo per gli introiti derivanti dai servizi aggiuntivi il Testo Unico del 1993 prevede siano destinati nella misura minima del 50% alle esigenze degli istituti di provenienza. Una situazione che certo non rappresenta, per i singoli istituti, un incentivo ad attivarsi a favore di un arricchimento dell'offerta al pubblico mediante l'attivazione di nuovi servizi e più in generale a porre in essere iniziative per incrementare l'afflusso di pubblico.

Una novità importante è quindi rappresentata dalla decisione di creare Soprintendenze autonome e poli museali per i quali le entrate derivanti dai servizi aggiuntivi e dalla vendita di biglietti restano attribuite ai siti stessi. Si tratta ancora di realtà numericamente circoscritte, ma che interessano alcuni tra i siti con maggior grado di attrattività (Tab. 18).

**TAB. 18 – SOPRINTENDENZE AUTONOME E POLI MUSEALI**

Denominazione Istituto	Soprintendenza	Visitatori			Introiti
		Paganti	Gratuiti	Totale	
Circuito Archeologico Colosseo e Palatino	Archeologica Roma	2.709.185	814.130	3.523.315	21.084.550
Scavi Vecchi e Nuovi di Pompei	Archeologica Pompei	1.672.182	587.474	2.259.656	16.276.517
Galleria degli Uffizi e Corridoio Vasariano	Polo museale fiorentino	1.164.301	265.245	1.429.546	7.350.067
Galleria dell'Accademia di Firenze	Polo museale fiorentino	996.776	175.896	1.172.672	6.374.683
Museo Nazionale di Castel Sant'Angelo	Polo museale romano	509.172	197.897	707.069	2.454.581
Galleria Palatina e Appartamenti Monumentali Palazzo Pitti	Polo museale fiorentino	326.806	136.674	463.480	2.042.105
Villa d'Este	Etruria meridionale	303.905	200.112	504.017	1.903.601
Museo e Galleria Borghese	Polo museale romano	300.825	156.962	457.787	1.864.545
Circuito Museale (Museo degli Argenti, Museo delle Porcellane, Giardino di Boboli)	Polo museale fiorentino	473.859	203.669	677.528	1.756.074
Gallerie dell'Accademia	Polo museale fiorentino	269.656	113.705	383.361	1.702.922
<b>Totale</b>		<b>8.726.667</b>	<b>2.851.764</b>	<b>11.578.431</b>	<b>62.809.645</b>

Fonte: Indagine sui luoghi di cultura dello Stato, Corte dei Conti 2005.

Questa novità ha ovviamente determinato una riduzione considerevole delle entrate riassegnate nei diversi capitoli di spesa del MiBAC (da circa 55 milioni di euro nel 2003 a circa 20 nel 2004), ma è auspicabile che la maggiore autonomia concessa a questi istituti si traduca anche in un incentivo a porre in essere nuove iniziative per la valorizzazione del proprio patrimonio culturale.

Resta però tuttora inattuata la disposizione della legge n. 368/1998 (art. 10, comma 1, lett. b bis) che prevede la possibilità di dare in concessione a soggetti diversi da quelli statali la gestione dei servizi relativi ai beni culturali di interesse nazionale. Il riferimento è ad un ambito più ampio di quello dei servizi di assistenza ed ospitalità al pubblico nati con la “legge Ronchey”. Possono infatti rientrare, secondo la Corte dei Conti, “questioni relative ai restauri e alla manutenzione dei beni oggetto del servizio, a criteri, regole e garanzie per il reclutamento del personale, ai parametri di offerta al pubblico e di gestione dei beni culturali. In definitiva, ciò che nell’ipotesi normativa in parola viene in rilievo è la concessione, non di un singolo servizio, bensì della gestione del bene culturale nella sua unitarietà (sia esso un sito, un monumento, un’area archeologica)”.

La possibilità di un affidamento all’esterno dell’intera gestione di un sito, sia pure con tutte le dovute garanzie per la tutela e la piena disponibilità al pubblico del bene, potrebbe certamente aprire nuove prospettive di miglioramento del patrimonio culturale. Sarebbe infatti così consentito alle imprese interessate di attuare una valutazione complessiva dei possibili ritorni economici del sito, considerato in tutti gli aspetti, e di poter quindi anche programmare investimenti di medio lungo termine in interventi migliorativi del sistema espositivo per una maggiore e migliore fruibilità dei beni.



# Assetto giuridico delle attività culturali e regolazione dei rapporti pubblico-privato

## 1. Premessa

Tra le questioni “aperte” in materia di attività culturali un rilievo centrale lo ha assunto il tema del rapporto pubblico-privato che, specie nel caso dei beni culturali o della cultura in generale, coinvolge l’assetto della loro gestione e, in senso più ampio, della loro valorizzazione, mentre su un piano più specifico, date le caratteristiche del settore amministrativo “culturale”, riguarda anche i ruoli che soggetti pubblici e privati (o soggetti che si collocano su un’ampia area di confine tra le due sfere) svolgono come operatori di attività culturali, con rapporti sempre più caratterizzati dalla competizione e meno dalla collaborazione (che in alcuni casi, almeno in teoria, potrebbe arrivare a configurarsi come vera e propria lesione della concorrenza).

Lo scopo di questa seconda parte di analisi e approfondimento è proprio quello di verificare le attuali condizioni consentite dall’ordinamento giuridico al coinvolgimento, da un lato, dei privati nella gestione dei servizi culturali del nostro Paese e, dall’altro, alla loro operatività come imprese (o soggetti assimilabili) in concorrenza fra loro e, spesso, anche con soggetti di natura pubblica o para-pubblica.

Nell’ambito dei beni culturali, si esamineranno le diverse tipologie di servizi culturali, dalle attività di valorizzazione in senso stretto ai c.d. servizi aggiuntivi, con il fine di individuare i margini operativi di apertura al mercato e le opportunità desumibili dalla legislazione vigente. Per quanto riguarda lo spettacolo, l’attenzione si concentrerà soprattutto sul ruolo svolto da operatori pubblici e privati e sui rischi di disparità di trattamento che la sovrapposizione di ruoli riscontrabile in ambito pubblico – tra regolatori, istituzioni e operatori – può produrre a scapito della competitività dei privati.

L’obiettivo è anche quello di individuare forme diverse e più trasparenti di collaborazione tra pubblico e privato e regole più efficaci di competizione tra soggetti privati e tra soggetti pubblici e privati.

L’obiettivo di fondo che si vorrebbe raggiungere è quello di dimostrare che modalità più trasparenti di regolazione e di funzionamento del settore consentono di migliorare la fruizione culturale da parte dei cittadini-utenti e di pervenire a una gestione più efficiente ed efficace della cultura nel nostro Paese, con positive ricadute sulla finanza pubblica. Il presupposto è che sussista una reale volontà dei vari livelli amministrativi responsabili di sfruttare le opportunità

che, in tal senso, sono già reperibili nella legislazione vigente e delle autorità politiche di dettare orientamenti coerenti e di attuarli e di adottare, laddove necessario, alcuni limitati adeguamenti legislativi.

## 2. I beni culturali e la collaborazione pubblico-privato

### 2.1. L'inquadramento costituzionale della gestione dei beni culturali

Il D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, recante il “Codice dei beni culturali e del paesaggio” (in seguito CBC) sostituisce le vecchie leggi del 1° giugno 1939, n. 1089, sulla “tutela delle cose di interesse artistico e storico” e del 29 giugno 1939, n. 1497, dedicata alla “protezione delle bellezze naturali”, oltre al Testo unico di cui al D.Lgs. 29 ottobre 1999, n. 490, che di quelle leggi era ricognitivo<sup>1</sup>.

Ma tra le leggi emanate in questo settore non può non essere citata la L. 14 gennaio 1993, n. 4, c.d. Legge Ronchey “Conversione in legge con modificazioni del d.l. 14 novembre 1992, n. 433, recante misure urgenti per il funzionamento dei musei statali. Disposizioni in materia di biblioteche statali e di archivi di Stato”, che ha aperto le porte al rapporto di collaborazione pubblico-privato nella gestione dei beni culturali.

Il CBC è stato di recente modificato dal D.Lgs. n. 156/2006, recante “Disposizioni correttive ed integrative al D.Lgs. n. 42/2004, in relazione ai beni culturali”.

Il CBC attua la legge n. 137/2002, recante la “delega per la riforma dell’organizzazione del Governo e della Presidenza del Consiglio dei Ministri, nonché degli enti pubblici”. In particolare, è l’art. 10 della legge a contenere la delega per il riassetto e la codificazione “in materia di beni culturali e ambientali, spettacolo, sport, proprietà letteraria e diritto d’autore”. Ad essere interessata dall’art. 10 è l’intera attività istituzionale del Ministero, comprendendo sia i beni che le attività culturali<sup>2</sup>.

Tra i principi e i criteri direttivi generali concernenti il complessivo riassetto normativo, l’art. 10, comma 1, lett. a) e b) prevede “l’adeguamento agli artt. 117 e 118 della Costituzione ed alla normativa comunitaria e agli accordi internazionali”<sup>3</sup>.

Sotto il profilo specifico del riassetto normativo in materia di beni culturali l’art. 10, comma 1, lett. d) prevede:

- l’aggiornamento degli strumenti di individuazione, conservazione e protezione dei beni culturali e ambientali “anche attraverso la costituzione di fondazioni bancarie, soggetti pubblici e privati, senza determinare ulteriori restrizioni alla proprietà privata, né l’abrogazione di strumenti attuali e, comunque, conformandosi al puntuale rispetto degli accordi internazionali, soprattutto in materia di circolazione dei beni culturali”;
- la riorganizzazione dei servizi offerti “anche attraverso la concessione a soggetti diversi dallo Stato mediante la costituzione di fondazioni aperte alla partecipazione di regioni, enti locali, fondazioni bancarie, soggetti pubblici e privati, in linea con le disposizioni di cui alla lett. b-bis) del comma 1 dell’art. 10, D.Lgs. n. 368/1998, e successive modificazioni”.

---

<sup>1</sup> A.L. Tarasco, *Commentario al Codice dei beni culturali e del paesaggio*, CEDAM, 2006.

<sup>2</sup> A.L. Tarasco, *Commentario al Codice ...*, prec. cit.

<sup>3</sup> A.L. Tarasco, *Commentario al Codice ...*, prec. cit.

Al pari degli altri Codici di settore previsti dalla legge delega n. 229/2003, il CBC si iscrive a pieno titolo tra le iniziative volte a realizzare la semplificazione normativa, a ridurre il numero delle regole del nostro ordinamento e a porre rimedio alla loro contraddittorietà e alla loro onerosità nei confronti di cittadini e imprese.

Ma a dispetto del termine “Codice” che gli è stato assegnato, il CBC non contiene affatto tutte le disposizioni normative concernenti il patrimonio culturale. Pertanto i beni culturali sono ancora lontani dal trovare una fonte normativa unitaria.

Il CBC, sulla scorta di precise indicazioni offerte dalla giurisprudenza costituzionale, in modo particolare dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, attribuisce un ruolo centrale ai principi e metodi della leale cooperazione tra i diversi livelli di governo (sussidiarietà verticale). Ciò è reso quanto mai evidente nell’art. 1 del CBC in cui il richiamo unicamente all’art. 117 Cost. piuttosto che, contestualmente, anche all’art. 118 Cost., evidenziano che la maggiore preoccupazione della riforma del 2004 sia consistita nell’equilibrare i rapporti di forze tra lo Stato (il Ministero per i beni e le attività culturali) e le altre amministrazioni pubbliche decentrate (sussidiarietà verticale: art. 117 Cost.) piuttosto che i rapporti tra i soggetti pubblici in genere e i soggetti privati (sussidiarietà orizzontale: art. 118, comma 4, Cost.)<sup>4</sup>.

Le disposizioni sul coinvolgimento dei privati si concentrano essenzialmente nella parte relativa alla valorizzazione dei beni culturali, ma si arrestano su formule apparenti, prive di un contenuto precettivo realmente innovativo rispetto alla legislazione precedente.

Una prima rilevante implicazione delle norme costituzionali e ordinarie poste alla base della materia dei beni culturali è quindi che, nel riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni e sulle connesse attribuzioni amministrative, il legislatore ordinario ha chiaramente privilegiato l’attuazione della dimensione verticale rispetto a quella orizzontale della sussidiarietà. È questo un orientamento rinvenibile in diversi ambiti di legislazione nei quali la sussidiarietà orizzontale rappresenta una realtà che stenta a trovare un riconoscimento formale ed una chiara regolazione.

Non è un caso che possano emergere orientamenti restrittivi della sussidiarietà orizzontale non solo laddove essa già operi, anche se con strumenti incerti e limitati. Tali limitazioni risultano tanto più gravi nel momento in cui le stringenti difficoltà in cui opera la finanza pubblica hanno prodotto un vincolo strutturale alla disponibilità di risorse finanziarie a fronte di un patrimonio storico artistico di valore inestimabile e, comunque, dell’esigenza di massimizzarne l’efficacia.

Il coinvolgimento dei privati fornirebbe maggiori garanzie sull’attuazione di politiche di valorizzazione dei beni culturali secondo criteri di efficacia e di efficienza, basate sui maggiori livelli possibili di autofinanziamento, con una massimizzazione delle fonti di reddito nel rispetto di modalità di fruizione imposte da obiettivi di tutela, ma soprattutto con il controllo dei costi di esercizio, con ricadute positive sul carico finanziario del settore pubblico.

Una reale apertura ai privati del settore culturale sembra pertanto non tanto “augurabile”, ma quanto mai “necessaria” e rappresenta l’unica via di uscita per offrire nuove e più significative opportunità di fruizione e quindi di valorizzazione del patrimonio culturale, con ricadute di sviluppo economico e sociale che, come si è visto, sono rilevanti per il nostro Paese.

---

<sup>4</sup> A.L. Tarasco, *Commentario al Codice ...*, prec. cit.

## 2.2. Tutela e valorizzazione del patrimonio culturale

Al fine di individuare quali spazi potrebbero essere aperti al privato nella gestione dei servizi culturali secondo l'ordinamento giuridico vigente, si ritiene opportuno fare tre passaggi:

- distinguere tra tutela e valorizzazione del patrimonio culturale;
- operare una distinzione tra servizi di valorizzazione dei beni culturali di appartenenza statale e quelli detenuti dagli enti locali;
- focalizzare l'attenzione sui c.d. servizi aggiuntivi.

La *tutela* nella sua portata più ampia (art. 3, CBC) – affidata dalla riforma costituzionale alla competenza esclusiva dello Stato – corrisponde ad un'azione di protezione che non solo si esplica mediante una regolazione di carattere giuridico-amministrativo sull'uso e la circolazione dei beni, ma comprende anche un'attività positiva di intervento volta a individuare concretamente i beni, a prevenirne il deterioramento, a mantenerli e a ripristinarli in buono stato; in sintesi, tutto ciò si riassume in una politica di “conservazione programmata” necessariamente calata o contestualizzata nel territorio.

Le funzioni di tutela del patrimonio culturale spettano esclusivamente allo Stato, in cooperazione con le Regioni e gli altri enti pubblici territoriali, e non è previsto il coinvolgimento dei privati.

L'*attività di valorizzazione* – inserita nella Costituzione vigente tra le materie a legislazione concorrente – racchiude in sé le funzioni e le attività per la migliore fruizione del patrimonio culturale e per la promozione ed il sostegno degli interventi di conservazione (art. 6, CBC).

Il CBC prevede l'elaborazione di livelli minimi di qualità delle attività di valorizzazione da parte di Stato, Regioni ed Enti locali secondo principi di leale collaborazione. In particolare, nell'art. 114, visto alla luce del disegno complessivo del CBC, si può in sostanza leggere una sorta di «invito» ad elaborare livelli minimi tali da promuovere l'azione congiunta e concertata di più amministrazioni e favorire un sistema «integrato» di valorizzazione dei beni culturali di appartenenza pubblica e dei territori.

Sul piano procedimentale ciò comporta che, prima dell'avvio degli affidamenti indiretti, è avviata una rete di intese programmatiche Stato-Regioni per definire le modalità di valorizzazione, gestione e fruizione dei beni culturali. Significativo al riguardo è il comma 4 dell'art. 112 del CBC, laddove stabilisce che “Al fine di coordinare, armonizzare ed integrare le attività di valorizzazione dei beni del patrimonio culturale di appartenenza pubblica, lo Stato, per il tramite del Ministero, le Regioni e gli altri enti pubblici territoriali, stipulano accordi su base regionale, al fine di definire gli obiettivi e fissarne i tempi e le modalità di attuazione. Con gli accordi medesimi sono individuate le adeguate forme di gestione ai sensi dell'art. 115”.

Con particolare riferimento all'attività di valorizzazione, le incertezze circa gli ambiti di competenza dello Stato e delle Regioni sono state affrontate dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 26/2004, nella quale si chiarisce come il criterio di ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni nelle materie della valorizzazione e della gestione dei beni culturali debba essere interpretato attribuendo la tutela dei beni culturali alla competenza statale e la valorizzazione degli stessi alla competenza statale per quanto concerne i beni di appartenenza statale, a quella regionale per i beni non appartenenti allo Stato.

Tutela e valorizzazione si integrano quindi funzionalmente e concorrono a formare una funzione unitaria, che richiede di essere tradotta in una politica attiva di “messa in valore” dei

beni, vale a dire in una politica di valorizzazione nel suo significato più pieno, che solo come tale può essere organica ed efficace.

Tuttavia, i distinti ruoli e le diverse funzioni – che sono o possono essere svolte nel campo dei beni culturali dall'Amministrazione centrale e periferica dello Stato, dagli Enti locali e dalle organizzazioni private senza fini di lucro e dalle imprese – sono spesso oggetto di equivoci a causa della non chiara definizione offerta dalla normativa riguardo ai termini “tutela” e “valorizzazione”. Essi esprimono due funzioni essenziali nell'ambito della politica per il patrimonio storico-artistico, ma vengono spesso accostati ad altri termini, quali “fruizione” e “gestione”, creando una confusione che suscita il timore di un conflitto di competenze sia nelle parti pubbliche sia in quelle private.

All'origine dell'incertezza interpretativa sta la distinzione effettuata dal legislatore nel CBC, il quale riserva, come anticipato, la “tutela” allo Stato, considera la “valorizzazione” materia a legislazione concorrente, subordinandola dunque alla tutela, e introduce a tal proposito i concetti di “fruizione” e “promozione”.

La valorizzazione del patrimonio storico-artistico della nazione dovrebbe rientrare tra i principi fondamentali della politica in materia, cui concorrono tutela e fruizione come due facce di una stessa medaglia. Un bene storico o artistico diviene “culturale” in quanto scoperto, riconosciuto, portato alla conoscenza, recuperato, protetto e divulgato. La cultura deve essere condivisa per giovare alla collettività.

Inoltre, sono ovviamente soggette a gestione tutte le attività di conservazione e fruizione di un patrimonio irripetibile, che mantiene la sua qualità culturale se salvaguardato per essere fruito nel tempo. Tale gestione può e deve essere eseguita, per interesse pubblico, nel modo più efficace ed efficiente. Perciò, di volta in volta, lo Stato adotterà forme di gestione ottimali per la conservazione (diagnostica, catalogazione, restauro, ...), in modo diretto o tramite il coinvolgimento di fornitori privati. Ugualmente per la gestione della fruizione (esposizione, comunicazione, accoglienza degli utenti, ...).

Peraltro, in molti casi, la gestione degli immobili in cui sono depositate ed esposte le raccolte, complessi architettonici spesso rilevanti dal punto di vista storico-artistico, riguarda contemporaneamente sia l'aspetto della conservazione/manutenzione che quello della fruizione.

### 2.3. Servizi inerenti le attività di valorizzazione

Con riferimento ai servizi inerenti le attività di valorizzazione in senso stretto al fine di rendere più chiari e definiti i margini di intervento dei privati nella gestione dei servizi culturali, si ritiene opportuno distinguere tra beni appartenenti allo Stato e alle Regioni e beni appartenenti agli Enti locali, trattando a parte i servizi aggiuntivi.

*Beni culturali di appartenenza statale.* Relativamente alla gestione delle attività di valorizzazione inerenti beni culturali detenuti dallo Stato, l'analisi giuridica fa trasparire la volontà della pubblica amministrazione di concedere agli operatori privati spazi di collaborazione nella gestione dei servizi. Chiaro riferimento in questo senso viene fatto negli artt. 6, 111, 112, 115 e 117 del CBC.

In particolare, l'art. 6 dispone “La Repubblica favorisce e sostiene la partecipazione dei soggetti privati, singoli o associati, alla valorizzazione del patrimonio culturale”.

L'art. 111 prevede che:

- alle attività di valorizzazione possano concorrere, cooperare o partecipare soggetti privati;
- qualora le attività di valorizzazione fossero ad iniziativa pubblica devono conformarsi a principi operativi tali da salvaguardare comunque i principi di equità e accessibilità del mercato: economicità e trasparenza gestionale, libertà di partecipazione, pluralità dei soggetti, continuità dell'esercizio, parità di trattamento;
- l'attività di valorizzazione ad iniziativa privata deve essere socialmente utile.

L'art. 112 (comma 5) fa “entrare in scena” il privato come parte dei soggetti giuridici ai quali il Ministero potrà “dare vita” per affidare l'elaborazione e lo sviluppo dei piani di valorizzazione.

Nell'art. 115 viene stabilito infine che la gestione dei beni culturali può essere svolta (comma 1) “in forma diretta o indiretta”. Nel primo caso, la gestione “è svolta per mezzo di strutture organizzative interne” o “in forma consortile pubblica”; nel secondo (comma 3) “è attuata tramite concessione a terzi”.

Con riferimento alla gestione di detti beni, il D.Lgs. n. 156/2006 introduce un'importante novità, rispetto alla precedente versione del CBC: l'art. 115, comma 3, elimina la possibilità del ricorso all'affidamento *in house*, prevedendo quale unica modalità di gestione indiretta del bene culturale la concessione dello stesso ad un terzo, mediante una procedura concorsuale, sia pure negoziale.

Scompare, quindi, sotto il profilo giuridico, la possibilità del ricorso all'affidamento *in house* quanto meno per i servizi culturali afferenti a beni di appartenenza dello Stato. In teoria, sia pure in modo limitato dalle precise modalità di affidamento, la valorizzazione dei beni culturali (almeno quelli statali) deve avvenire su basi competitive; resta poi da verificare come queste modalità vengano concretamente attuate, in termini, ad esempio, di criteri di ammissibilità alla gara per la concessione, di caratteristiche tecnico-economiche richieste ai concorrenti, ecc., che possono sensibilmente modificare le condizioni teoriche di concorrenzialità poste dalle norme fino a eliminarle del tutto, creando vere e proprie “barriere all'entrata” o “discriminazioni”.

Altra situazione critica è quella dell'affidamento diretto della valorizzazione (ex art. 115 e, per estensione, ex art. 117, cioè anche dei “servizi aggiuntivi”) ad un soggetto misto (ad esempio, una fondazione) a cui partecipa l'ente pubblico che conferisce i beni da valorizzare, cioè una fattispecie non regolata dal CBC (che prevede solo l'esclusione dalle gare per la concessione della valorizzazione dei privati che partecipano ad un soggetto misto affidatario del piano di valorizzazione) e che viene, però, generalmente ritenuta ammissibile, pur presentando profili di potenziale elusione della regolamentazione comunitaria in materia, in quanto al di fuori anche dell'affidamento *in house*.

Questa situazione può trovare ulteriore complicazione laddove il soggetto affidatario dei piani di valorizzazione crea a sua volta un soggetto giuridico di diritto commerciale (ad esempio, una società) a cui affidare, a sua volta, la gestione della valorizzazione (ed eventualmente anche i servizi aggiuntivi), attuando così una completa esternalizzazione delle fasi di gestione rispetto alla regolamentazione comunitaria e specifica del CBC. Tale soggetto può, a sua volta, in assenza di specifiche limitazioni, competere sul mercato per l'affidamento della gestione (ex art. 117, CBC) di servizi aggiuntivi di altri beni culturali, partendo da una posizione di vantaggio competitivo nei confronti dei concorrenti non beneficiari di affidamenti diretti.

Come si può notare, pur a fronte di una impostazione formalmente accettabile sotto il profilo della concorrenza, i rischi di elusione a monte (affidamenti) e di discriminazione a valle (bandi) restano comunque evidenti e non raramente sono verificabili nella realtà del vasto panorama della gestione dei beni culturali statali.

*Beni culturali di appartenenza degli enti locali.* Questione diversa si pone per i beni culturali detenuti dagli enti locali.

La problematicità dei modelli di gestione delle attività di valorizzazione dei beni culturali degli Enti locali è da attribuirsi essenzialmente alla compatibilità delle forme di gestione dei servizi culturali con le forme di gestione dei generali servizi pubblici locali e, di conseguenza, all'applicabilità della disciplina codicistica (CBC) rispetto a quella specificamente prevista per i normali servizi pubblici dal Testo Unico degli enti locali (TUEL, D.Lgs. n. 267/2000).

Mentre il CBC limita la disciplina ai soli servizi pubblici delle attività di valorizzazione dei beni culturali, prevedendo di conseguenza un regime speciale rispetto alla generalità dei servizi pubblici, nel TUEL del 2000 la disciplina dei servizi culturali è prevista all'interno dei servizi pubblici privi di rilevanza economica.

In merito alla gestione dei servizi pubblici a rilevanza economica, l'art. 113, comma 1, prevede quanto segue: "Le disposizioni del presente articolo si applicano ai servizi pubblici locali a rilevanza industriale. Restano ferme le altre disposizioni di settore e quelle di attuazione di specifiche normative comunitarie".

Da ciò consegue che laddove i servizi culturali assumano una rilevanza economica, le disposizioni del CBC prevalgono su quelle del TUEL; laddove invece il servizio culturale assume rilevanza non economica, la disciplina applicabile alla gestione dei servizi culturali è quella dell'in house providing di cui all'art. 113-bis del TUEL<sup>5</sup>, che al comma 1 prevede quanto segue "Ferme restando le disposizioni previste per i singoli settori, i servizi locali privi di rilevanza industriale sono gestiti mediante affidamento diretto a:

- istituzioni;
- aziende speciali, anche consortili;
- società di capitali, costituite o partecipate dagli enti locali, regolate dal codice civile."

Al comma 3 inoltre viene previsto che "Gli enti locali possono procedere all'affidamento diretto dei servizi culturali e del tempo libero anche ad associazioni e fondazioni da loro costituite o partecipate".

Si pone qui però un problema che attiene alla valutazione del carattere "economico" del-

<sup>5</sup> Il modello proposto dal TUEL si sostanzia in un recepimento pieno e rigoroso dell'in house providing delineato dalla Corte di Giustizia UE, in linea con la nota sentenza Teckal nella quale vengono individuati i due criteri sussistendo i quali i rapporti tra PA e operatori privati possono essere sottratti alle regole di evidenza pubblica contenute nella disciplina degli appalti:

- il "controllo analogo" che si verifica quando sussiste uno stringente controllo gestionale e finanziario dell'ente pubblico sull'ente societario. In tal caso, l'affidamento in house sarebbe consentito senza ricorrere alla procedura ad evidenza pubblica, prescritta dalle disposizioni comunitarie, in quanto si è in presenza di un fenomeno di "delegazione interorganica" che esclude le ragioni di tutela della concorrenza, poste a fondamento della normativa comunitaria;
- la "prevalenza", cioè che l'affidatario "realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti pubblici che la controllano". Si richiede in sostanza che l'attività economica svolta dai soggetti aggiudicatari risulti rivolta a vantaggio dell'autorità controllante. Le prestazioni delle imprese aggiudicatrici, cioè, devono essere svolte a vantaggio dell'ente pubblico, come se si trattasse di un servizio interno che agisce per l'istituzione cui appartiene. Unicamente in questo caso si potrà ritenere legittimo l'esonero dall'osservanza delle regole di concorrenza prescritte dalle direttive comunitarie.

l'attività di riferimento. Se infatti, a livello generale, si deve rimettere alla scelta discrezionale dell'amministrazione l'individuazione del carattere economico o meno del servizio da erogare, bisogna chiarire che la medesima scelta incontra i limiti tipici dell'esercizio di tale potere, che potrebbe essere utilizzato in modo distorto dalla pubblica amministrazione per mantenere nella sua sfera attuativa la gestione diretta del bene.

Essendo determinante tale distinzione preliminare per individuare la disciplina prevalente e, quindi, le eventuali caratteristiche concorrenziali del percorso di affidamento della gestione, sarebbe importante inserire degli elementi di oggettività da porre alla base dell'individuazione della "rilevanza economica" dei relativi servizi, da formulare in forma esplicita e pubblica e da sottoporre alla preventiva verifica di soggetti terzi garanti<sup>6</sup>.

*Alcune riflessioni sulle modalità di affidamento.* L'analisi giuridica effettuata mette in luce come per le attività inerenti la valorizzazione dei beni di proprietà dello Stato ci sia potenzialmente un'apertura alle logiche di mercato e al coinvolgimento dei privati. Se da una parte però è prevista la partecipazione dei soggetti privati alle attività di valorizzazione del patrimonio culturale, dall'altra può continuare a svolgere i suoi effetti un tradizionale pregiudizio, ancora molto diffuso nell'ambito dei beni culturali, per cui alla gestione privata si addiuvano in modo discrezionale o "per impossibilità tecnica", cioè quando il pubblico non è assolutamente in grado di agire in modo autonomo e diretto.

Non va infatti dimenticato che nella valorizzazione la soluzione del *trade-off* "gestione diretta/gestione indiretta" (e quindi a terzi, come i privati) è lasciato alla discrezione dell'ente pubblico titolare del bene, il quale può preferire la gestione diretta qualora sia esso stesso munito delle necessarie risorse (scientifiche, tecniche, organizzative, finanziarie e contabili) o possa utilizzare consorzi pubblici dotati di tali risorse (art. 115, comma 2).

Rispetto alle riflessioni già svolte sopra, resta da comprendere se nella definizione di "strutture organizzative interne" (cioè il mezzo con cui svolgere la gestione diretta) possano rientrare anche società di proprietà dell'ente pubblico a cui affidare la valorizzazione. L'eliminazione esplicita dello strumento dell'affidamento *in house* per la gestione indiretta dei beni culturali, operata dal citato D.Lgs. n. 156/2006, sembrerebbe escludere che ciò possa essere ammesso in termini di gestione diretta. Se questa è l'interpretazione corretta, ciò deve essere valutato come un dato assolutamente positivo, che consentirebbe di ridurre un fenomeno diventato un *modus operandi* nel settore dei beni culturali, consistente in un utilizzo sistematico dell'affidamento diretto *in house*. Resta da verificare se la realtà dei fatti conferma questa conclusione.

Intanto, va segnalato che la legislazione cerca comunque di limitare il fenomeno alla radice, impedendo la costituzione e la partecipazione delle amministrazioni pubbliche in società che non hanno per oggetto attività di produzione di beni e di servizi strettamente necessarie al perseguimento delle proprie finalità istituzionali (vedi, in tal senso, art. 3, commi 27-29, della legge finanziaria 2008, n. 244/2007), anche se il dettato normativo resta ambiguo e potrebbe comunque perpetuare, sia pure in misura più contenuta, il fenomeno della moltiplicazione dei soggetti societari di proprietà pubblica.

Tornando al D.Lgs. n. 156/2006, a seguito delle modifiche da esso introdotte nel CBC, la

---

<sup>6</sup> Un meccanismo simile è stato previsto dalla versione originaria del DDL "Lanzillotta", Delega al Governo per il riordino dei servizi pubblici locali (AS 772), in materia di ricorso agli affidamenti *in house*, per i quali l'ente affidatario è obbligato a motivare tale scelta e a programmare la propria azione affinché siano superate condizioni che non consentono il ricorso al mercato con gara; sulle motivazioni dell'affidamento diretto vigilano le Autorità di settore o l'AGCM.

concessione della valorizzazione ad un terzo dovrebbe rappresentare l'unico strumento di gestione indiretta del bene previsto dalla legislazione vigente.

Se questo può essere visto come un decisivo passo in avanti verso un maggior coinvolgimento dei privati nella gestione dei beni culturali, nei fatti però l'istituto stesso della concessione, pur rappresentando una forma di ricorso al mercato, può anche risultare controproducente se utilizzata in modo distorto e strumentale.

Le stesse disposizioni comunitarie, infatti, sottopongono la concessione a regole di evidenza pubblica meno rigorose rispetto a quelle previste dalla disciplina generale sugli appalti, per cui il coinvolgimento dei privati può essere gestito con modalità oggettivamente più discrezionali<sup>7</sup>.

Per quanto riguarda i beni culturali gestiti dagli Enti locali siamo di fronte ad una situazione di più evidente "chiusura" al mercato: il maggior potere discrezionale che viene riconosciuto all'ente pubblico locale già consente di eludere la disciplina dei beni culturali (che almeno indica in modo specifico le modalità e le condizioni di affidamento della valorizzazione) e di fare ricorso a quella dei servizi pubblici locali, che offre esplicitamente la possibilità di utilizzare gli affidamenti diretti e *in house*, cioè strumenti in grado di agevolare quell'indirizzo (riscontrabile a livello più generale dei servizi pubblici locali) di mantenimento nella sfera gestionale dell'ente di tutti i servizi di proprio interesse.

Per quanto riguarda i servizi culturali locali, la gestione diretta sta diventando la forma ordinaria e stabile di gestione delle attività di valorizzazione, pur non rispettando le caratteristiche di base richieste dal CBC (ma non dal TUEL). La prova è reperibile nei risultati dell'indagine svolta dalla Corte dei Conti<sup>8</sup>; i dati che ne emergono, infatti, non danno prova della presenza, almeno nella gran parte dei musei di enti locali italiani, dei requisiti di "autonomia scientifica, organizzativa, finanziaria e contabile", nonché "di idoneo personale tecnico", a cui il CBC (art. 115, comma 2) subordina la gestione diretta delle attività di valorizzazione.

La variante dell'affidamento diretto a soggetti *in house* può avere un impatto sul mercato che travalica la stretta sfera di competenza (materiale e territoriale) del bene culturale, in quanto tali soggetti possono poi essere utilizzati anche per scopi diversi da quelli d'istituto, con effetti estremamente negativi per stessa la sopravvivenza dei concorrenti privati.

In questo caso, la citata limitazione introdotta dalla Legge Finanziaria 2008 potrà essere di una qualche aiuto per ridurre fenomeni di questa natura, ma resta il fatto che la mancata esternalizzazione della gestione delle attività di valorizzazione (anche senza i requisiti prescritti dalla disciplina di settore, che pur dovrebbe rappresentare un riferimento operativo degli Enti locali) rappresenta anche una consuetudine ben ormai radicata nella gestione dei servizi culturali locali.

---

<sup>7</sup> Secondo l'art. 30, comma 3, del D.Lgs. n. 163/2006 (Codice dei Contratti Pubblici), "La scelta del concessionario deve avvenire nel rispetto dei principi desumibili dal Trattato e dei principi generali relativi ai contratti pubblici e, in particolare, dei principi di trasparenza, adeguata pubblicità, non discriminazione, parità di trattamento, mutuo riconoscimento, proporzionalità, previa gara informale a cui sono invitati almeno cinque concorrenti, se sussistono in tale numero soggetti qualificati in relazione all'oggetto della concessione, e con predeterminazione dei criteri selettivi".

<sup>8</sup> Corte dei conti, *Relazione sul controllo Musei degli enti locali*, prec. cit.

## 2.4. La gestione dei servizi aggiuntivi

### 2.4.1. L'evoluzione dell'apertura ai privati

La diffusione delle logiche di mercato incontra problematiche diverse, ma collegate alle precedenti, con riferimento ai c.d. servizi aggiuntivi, disciplinati dall'art. 117 del CBC.

Tali servizi hanno senz'altro segnato l'inizio di una nuova stagione del ruolo dei privati nei servizi culturali, aprendo nuove prospettive di modernizzazione e di efficienza della fruizione dei beni culturali. Tuttavia, se nei primi anni si è assistito ad un processo di sviluppo dei servizi aggiuntivi, recentemente si è registrata un'inversione di tendenza, conseguente alla scarsa redditività del settore e ad un regime giuridico di riferimento che rende il mercato poco trasparente e distorce le logiche di redditività e di concorrenza per i privati.

Già la Legge Ronchey (n. 4/1993) prevedeva all'art. 4 che presso musei, biblioteche ed archivi di Stato fossero istituiti (*rectius*, potessero essere istituiti) alcuni servizi aggiuntivi da offrire al pubblico a pagamento, quali: a) servizio editoriale e di vendita riguardante le riproduzioni di beni culturali e la realizzazione di cataloghi ed altro materiale informativo; b) servizi riguardanti i beni librari e archivistici per la fornitura di riproduzioni e il recapito, nell'ambito del prestito bibliotecario; c) servizi di caffetteria, di ristorazione, di guardaroba e di vendita di altri beni correlati all'informazione museale.

Era previsto che la gestione di tali servizi fosse affidata in concessione a soggetti privati e ad enti pubblici economici, anche costituenti società o cooperative, con contratti di durata quadriennale, rinnovabili alle condizioni di legge. Era, inoltre, previsto che i canoni di concessione e le altre somme derivanti dall'applicazione della legge affluissero ad apposito capitolo dello stato di previsione dell'entrata del Ministero per i beni culturali e ambientali, per essere riassegnati ai pertinenti capitoli di spesa e destinati, in misura non inferiore al 50 per cento del loro ammontare, alle Soprintendenze e agli altri istituti di provenienza.

L'ambito dei servizi affidabili in concessione è stato, poi, ampliato in modo sensibile dall'art. 47 quater del DL n. 41/1995, convertito dalla legge n. 85/1995, in una duplice direzione: sotto il profilo soggettivo (cioè dei soggetti cui possono essere affidate in concessione i servizi), e sotto il profilo oggettivo (cioè della tipologia dei servizi da affidare). In tal senso, da una parte era previsto che i concessionari dei servizi aggiuntivi potessero essere anche fondazioni culturali e bancarie, società o consorzi, costituiti a tale fine, dall'altra, alle fattispecie considerate dalla Legge Ronchey si aggiungevano altri servizi – di natura anche molto diversa gli uni dagli altri – quali quelli d'accoglienza, d'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, nonché la possibilità di affidamento in concessione dei servizi di pulizia, di vigilanza, di gestione dei biglietti di ingresso, dell'organizzazione delle mostre.

È interessante, inoltre, rilevare come, con la citata legge del 1995, sia stato introdotto il criterio secondo cui l'affidamento "esterno" della gestione dei servizi in parola restasse subordinato all'accertamento della "convenienza finanziaria" per l'Amministrazione.

Il CBC del 2004, nel disciplinare *ex novo* la materia dei servizi aggiuntivi, ha sostituito il criterio della "convenienza finanziaria" con un concetto più generale e più adeguato all'evoluzione della normativa, teso a favorire forme di sussidiarietà orizzontale nella gestione del patri-

monio culturale pubblico. Secondo tale tesi (art. 115) le attività di valorizzazione dei beni culturali possono essere gestite sia in forma diretta che indiretta, anche se tuttavia il CBC omette, come già evidenziato, di indicare le modalità di opzione tra forma diretta ed indiretta.

#### 2.4.2. Limiti attuali e auspicabili sviluppi

Con riferimento al tema della collaborazione pubblico-privato, sembra utile qualche ulteriore riflessione sull'evoluzione del concetto di servizi aggiuntivi e a tal fine sulle reali possibilità di gestione economicamente efficiente di tali servizi da parte degli operatori privati, condivisibile dal pubblico e apprezzabile da parte dell'utenza.

Nel CBC la disciplina dei servizi aggiuntivi non assume più una propria autonoma qualificazione, ma rappresenta solo una delle modalità attraverso le quali si realizzano le forme di valorizzazione dei beni culturali.

Al momento dell'approvazione della Legge Ronchey erano considerati servizi aggiuntivi tutti quelli che non rientravano nel *core* delle attività pubbliche inerenti la tutela dei beni culturali. All'elenco iniziale si sono aggiunte però poi funzioni pertinenti alla gestione ordinaria dei musei e delle aree archeologiche statali, come quelle attinenti alla vigilanza e alla biglietteria, che vengono svolte sempre con personale dipendente dell'amministrazione periferica dei beni culturali, nonché altri servizi strutturali, quali l'assistenza alle visite didattiche o le pulizie, tipicamente eseguiti in economia o tramite affidamenti diretti, anche ad organizzazioni senza fine di lucro, o appalti annuali.

L'impianto originario ha finito per essere (necessariamente) travolto. L'editoria, ad esempio, era all'origine compresa tra i servizi aggiuntivi, ma in pochi anni il rilievo assunto dall'organizzazione di eventi, quali ad esempio le mostre, per animare e promuovere i musei statali ha fatto del relativo catalogo uno degli strumenti più significativi delle politiche culturali, collocandolo al centro dell'offerta culturale pubblica. L'editoria ha cessato così di essere un servizio aggiuntivo per divenire, al contrario, uno dei terreni più delicati di tensione tra le due parti in causa: le imprese, che giustamente ne fanno uno dei prodotti più qualificanti e ne difendono le prerogative economiche e commerciali, e l'amministrazione, che altrettanto giustamente, non intende restare estranea da quanto ormai è parte essenziale della valorizzazione dei beni e della definizione delle politiche pubbliche in materia<sup>9</sup>, concentrandosi sulla valenza di elaborazione e divulgazione scientifica.

In breve, il sistema è andato evolvendo e numerose sono le criticità riscontrate. Come emerge dalla prassi, i servizi in questione sono tutto fuorché aggiuntivi, perché presiedono ad esigenze di funzionamento minimo ed essenziale degli istituti pubblici. Paradossalmente, i compiti di valorizzazione, di fatto, si sono così trasferiti al privato, cioè il soggetto più frequentemente in grado di disporre delle risorse necessarie, che tuttavia deve agire sottoposto a pesanti restrizioni amministrative sul funzionamento organizzativo che, ulteriore paradosso, portano ad una semi-pubblicizzazione delle imprese private.

Questa confusione di attività eterogenee e di ruolo degli attori ha finito per travolgere anche l'ipotesi di "integrazione" di attività, con sotterranee compensazioni tra attività a profitto e in perdita, decisioni prese e vincoli subiti, che al di là di ogni altra considerazione impedi-

<sup>9</sup> Marco Cammelli, *Pubblico e privato nei beni culturali*, in "Aedon", n. 2/2007.

scono la comprensione di chi fa che cosa, la valutazione di costi e ricavi, la definizione (e imputazione) delle conseguenti responsabilità<sup>10</sup>.

Ciò ha fatto sì che anche nel settore dei servizi ai visitatori, che costituisce ad oggi quello in cui si registra il maggior coinvolgimento degli operatori privati, il ruolo di questi ultimi risulti essere nei fatti compromesso.

Non si può non evidenziare come dopo oltre dieci anni i limiti strutturali della Legge Ronchey non sono stati superati dalle modifiche normative sopraggiunte. Il modello proposto non è stato in realtà riformato, ma solo di volta in volta “aggiustato” e ha ormai evidenziato i suoi limiti sia sul piano economico che sul piano gestionale.

L'impossibilità di intraprendere scelte autonome, seppur nel rispetto dei contratti, ha frenato e frena tutt'oggi gli investimenti privati e ha contribuito a rendere più debole il nuovo settore produttivo e sostanzialmente obbliga i concessionari a creare anomale Associazioni Temporanee di Impresa, che di fatto non possono rappresentare lo strumento per garantire una gestione manageriale dei servizi.

L'amministrazione non è in grado di offrire analisi preventive dei bisogni e relativa previsione dei costi e dei ricavi, e di conseguenza le imprese formulano offerte che spesso si rivelano economicamente insostenibili.

Le imprese private hanno visto con favore una delle innovazioni di maggior rilievo apportata dal CBC, cioè l'istituzione del progetto di valorizzazione nell'ambito dell'affidamento dei servizi di assistenza culturale e ospitalità per il pubblico; ma è di tutta evidenza la necessità di una sistematica verifica della congruità dei costi e dei ricavi delle singole attività che compongono tale progetto. Diviene anzi il presupposto indispensabile per attivare le procedure di evidenza pubblica per l'affidamento dei relativi servizi, pena il verificarsi delle incongruenze che rendono inaffidabile il sistema vigente.

Allo stato attuale, infatti, l'assenza di tale metodo ha generato non poche difficoltà:

- laddove si prevedono affidamenti di servizi strumentali e onerosi in totale assenza di una previsione o pianificazione dei costi e possibili ricavi, molte gare sono andate deserte;
- diversi bandi sono apparsi non coerenti, né improntati ai principi di trasparenza e libera concorrenza e ciò a detrimento del regolare svolgimento delle regole di mercato tra gli operatori di uno specifico comparto produttivo, oltre che dei livelli di qualità della fruizione del patrimonio culturale offerta agli utenti.

Le concessioni relative all'affidamento dei servizi aggiuntivi e all'attuazione dei progetti di valorizzazione dovranno sempre rispettare un modello economicamente sostenibile, prevedendo sia l'effettiva ammortizzabilità del costo degli investimenti, possibile solo con una congrua durata delle concessioni che consenta la completa realizzazione del progetto di valorizzazione, sia la convenienza economica della gestione per il concessionario, che si può ottenere dalla vendita di beni e servizi direttamente all'utenza e dalla fornitura all'Amministrazione di servizi per la conservazione e il funzionamento delle infrastrutture, mediante l'utilizzo di contratti di *global service*.

Un passo importante verso una gestione più efficiente ed efficace dei servizi aggiuntivi è stato fatto con l'art. 14 del DL n. 159/2007 (di accompagnamento al DDL Finanziaria 2008), convertito nella legge n. 222/2007, che prevede che l'affidamento dei servizi aggiuntivi di un determinato sito culturale riguardi tutti i servizi ivi presenti. Quindi, non più singoli servizi appalta-

---

<sup>10</sup> Marco Cammelli, *Pubblico e privato ...*, prec. cit.

ti a singole imprese (o affidatari), ma solo all'interno di un progetto di valorizzazione più ampio, che ove possibile dovrà prevedere anche la gestione e cura di più beni e siti.

Quanto previsto dal DL n. 159/2007 è da considerarsi certamente positivo in quanto si presume che l'integrazione di più servizi relativi a più beni e siti consenta agli operatori di realizzare economie di scala e di scopo, nonché sinergie che devono tradursi in conti economici più sostenibili, fermo restando che l'amministrazione ne definisca i parametri di fattibilità. Ciò presenta indiscutibili vantaggi per i cittadini, che potranno usufruire di servizi migliori, ma anche per il territorio, grazie all'indotto economico che potrà generarsi per la capacità attrattiva di siti archeologici e di musei collegati dai progetti di valorizzazione.

Infatti, il requisito che i concessionari debbono presentare progetti non solo per aggregare diversi servizi aggiuntivi, ma anche diversi luoghi d'arte, aiuta i musei più periferici che hanno pochi visitatori e sviluppa un sistema di fruizione sul territorio.

Alla luce di quanto sopra, vanno considerate alcune delle conclusioni che stanno emergendo nell'ambito delle strutture ministeriali di studio e consultazione<sup>11</sup>, dalle quali si desume che, per affermare un sistema accettabile di coinvolgimento delle imprese private nelle politiche per la fruizione del patrimonio storico-artistico, è necessario recuperare spazi di autonomia e criteri di economicità nella gestione dei relativi servizi. A tal fine, i suggerimenti che se ne traggono sul piano operativo riguardano:

- la sperimentazione delle innovazioni da introdurre per ambiti territoriali, istituzionali e di attività;
- la definizione di parametri di riferimento per:
  - i livelli minimi di valorizzazione,
  - prestazioni essenziali dei servizi ai visitatori,
  - ambiti territoriali, tematici e dimensionali (flussi di visitatori in valore assoluto e stagionale), promuovendo integrazioni funzionali ed eliminando il servizio di biglietteria per certi istituti in determinate stagioni di scarsa affluenza,
  - la valutazione dei fabbisogni e dei risultati raggiunti per ambiti territoriali, livelli di valorizzazione e qualità dei servizi;
- la cooperazione con altre amministrazioni, quali le università, per l'elaborazione e la comunicazione dei contenuti educativi, e gli enti locali, per la promozione turistica e lo sviluppo territoriale;
- la trasparenza alle forme di collaborazione tra pubbliche amministrazioni e imprese private dal punto di vista delle procedure di affidamento dei servizi (appalti, concessioni).

### 2.4.3. L'incongruenza e la confusione dei termini concessori

Fermo restando quanto sopra evidenziato in merito ai margini operativi di coinvolgimento degli operatori privati nelle attività di valorizzazione consentito dall'ordinamento giuridico vigente, sembra opportuno rilevare che anche laddove i privati potrebbero entrare nella gestione dei beni culturali, spesso vengono scoraggiati per i tempi entro i quali possono essere sviluppati i rapporti concessori, che possono incidere in misura rilevante sugli equilibri economici dei progetti di valorizzazione e della gestione dei servizi.

<sup>11</sup> Il riferimento è alla "Commissione Montella", attivata dal MiBAC nel corso del 2007 sul tema della valorizzazione, le cui conclusioni sono state presentate nel corso del Convegno "Cultura del servizio - Al servizio della cultura", tenuto a Fermo il 27 settembre 2007.

Infatti, con la Legge Ronchey la gestione dei servizi aggiuntivi era affidata alle imprese sulla base di concessioni quadriennali, con possibilità di proroga per altri quattro anni, al fine di consentire ai concessionari di ammortizzare gli investimenti.

Con il testo unico di cui al D.Lgs. n. 490/1999 il rinnovo è divenuto automatico ed è stato portato a tre quadrienni, salvo parere negativo dell'ente concedente; nonostante questo vincolo legato ai cambiamenti intervenuti nella programmazione dell'ente, tutte le gare svolte con questa nuova impostazione portavano nel bando pubblicato il termine dei due o tre quadrienni, come promessa evidente di durata del rapporto e, quindi, con effetti reali sulle proposte progettuali per concessioni comunque sottoposte a verifiche.

Inoltre, la fase transitoria tra vecchio e nuovo regime – ovvero tra quanto previsto dalla Legge Ronchey e quanto stabilito dal nuovo CBC – non è stata regolata con efficacia.

A ciò si è aggiunto l'art. 23 della Legge comunitaria per il 2004 (legge n. 62/2005), che ha messo seriamente in dubbio la continuità (o l'automaticità del rinnovo) dei rapporti concessori, per cui si sono aperti confronti interpretativi in merito all'applicabilità diretta della norma alle concessioni in materia di beni culturali. In ogni caso, poiché l'art. 23 riguarderebbe gli impegni assunti dall'amministrazione in sede di gara e di contratto, sarebbe estremamente utile regolare con una disciplina transitoria il futuro delle concessioni, soprattutto alla luce delle innovazioni procedurali che tutti ritengono opportuno introdurre. Invece, il risultato dell'incertezza applicativa dell'art. 23 e dell'aspettativa di nuove e più adeguate procedure di gara per l'affidamento dei servizi ai visitatori, è che le concessioni dei servizi museali sono attualmente in una situazione di "caos". In molti siti le concessioni sono da tempo giunte alla scadenza del primo periodo quadriennale, con conseguente incertezza per i concessionari, che non sanno quale orizzonte temporale hanno davanti, pur essendo partiti da una sostanziale certezza di continuità espressa nei bandi originari.

Alcune Soprintendenze hanno proceduto a rinnovi forzati e continuano ad essere indette gare che sono carenti nelle condizioni di eseguibilità e che, anche per motivi diversi, non hanno avuto esito.

Nel frattempo, la circolare del Ministro dei Beni Culturali n. 131 dell'ottobre 2005, nell'intenzione di dare un assetto più certo alle concessioni di servizi, aveva previsto di:

- affidare le gestioni a fronte di progetti più articolati, in cui ai privati è riservato maggior peso;
- di favorire le concessioni "integrate" (e non parcellizzate per sito o per servizio), in modo da favorire anche i siti meno frequentati e con equilibri di bilancio più precari;
- allungare il termine delle concessioni a nove anni;
- innalzare fino al 30% dell'aggio sui biglietti, prima fissato nel limite del 15% riconosciuto ai privati.

Se nel passaggio dalla Legge Ronchey al D.Lgs. n. 490/1999 le Soprintendenze si erano conformate ai nuovi orientamenti di continuità dei termini concessori, il riassetto indicato dalla Circ. n. 131/2005 ha reso la situazione ancor più confusa nel passaggio di consegne tra il Ministro che l'aveva adottata e il suo successore. Infatti quelle indicazioni sono rimaste finora lettera morta o sono state in parte disattese, per cui la prassi delle concessioni presenta ora tutta una gamma di situazioni difformi e provvisorie che generano problemi funzionali ed economici alle amministrazioni e ai concessionari.

Il già citato DL n. 159/2007 (convertito nella legge n. 222/2007) ha tentato di fare ordine sui tempi di scadenza dei rapporti concessori e di offrire maggiori garanzie ai concessionari.

Esso prevede che una volta entrato a regime l'affidamento integrato di servizi aggiuntivi, se in uno stesso sito i concessionari sono diversi ed hanno sottoscritto i contratti in tempi diversi, si dovrà procedere ad uno scaglionamento nelle scadenze. Se le varie gestioni termineranno in periodi differenti, si procederà all'appalto integrato dei servizi e il nuovo concessionario subentrerà nella gestione man mano che ogni concessione andrà in scadenza.

In attesa dell'entrata in vigore della disciplina sull'affidamento integrato dei servizi aggiuntivi i rapporti in atto restano efficaci fino alla loro naturale scadenza o, se scaduti, fino all'aggiudicazione delle gare, per cui si dovrà definire un nuovo inquadramento regolamentare entro il febbraio 2008 (poi rinviato di altri due mesi dal DL n. 248/2007, c.d. "Mille proroghe").

Da quanto esposto, emerge chiaramente che la gestione dei servizi "al pubblico" (secondo la nuova terminologia introdotta, al posto dei servizi "aggiuntivi", dallo schema di D.Lgs. correttivo del CBC approvato dal Consiglio dei Ministri il 24 gennaio 2008 e affidato all'esame di Commissioni Parlamentari, Conferenze inter-istituzionali e giurisdizione contabile e amministrativa) si trova in una situazione di evidente incertezza, che rischia di accentuare gli accenni di "fuga" dalle gestioni di attività culturali delle imprese, già incentivati dall'assenza di cambiamenti più incisivi della stessa forma concessoria e dei suoi contenuti.

## 2.5. Nuove forme di collaborazione pubblico-privato

Come è stato evidenziato nei paragrafi precedenti, la concessione rappresenta l'unica modalità di esternalizzazione dei servizi ai visitatori dei beni culturali prevista dall'assetto giuridico vigente. Tuttavia, alle categorie di servizi attualmente ricomprese nelle attività di valorizzazione dal CBC sembrerebbe più logico applicare le ordinarie procedure dell'appalto di servizi (su base annuale o pluriennale), tanto più se l'affidamento riguarda strettamente l'attività di erogare servizi e non implica la disponibilità della struttura.

La stessa Corte dei Conti evidenzia l'incongruenza dello schema concessorio rispetto all'oggetto dell'affidamento, che potrebbe tranquillamente rientrare nello schema ordinario dell'appalto di servizi<sup>12</sup>. Lo stesso schema concessorio che viene utilizzato nei beni culturali non sembra tener conto dell'evoluzione che esso ha avuto in altri ambiti di servizio pubblico e che potrebbe essere agevolmente mutuato.

Su queste nuove opportunità offerte dai vari strumenti contrattuali tra pubblico e privato, emerge probabilmente quella "rigidità" di fondo che deriva dalla (interpretazione della) stessa funzione affidata al pubblico nel settore dei beni culturali, che lo pone come *dominus* assoluto di tutte le declinazioni in cui si sviluppa la sua azione, che non riguarda (come sarebbe naturale attendersi) solo la tutela dei beni e i diritti di fruizione della collettività, ma anche la materiale esecuzione delle attività necessarie. Da ciò deriva il ricorso esclusivo alla concessione (almeno in ambito statale), come strumento connaturato ad un soggetto che in teoria sarebbe tenuto a fornire anche le prestazioni "accessorie" alla tutela e alla fruizione e, per questo, può affidarle a terzi tramite uno strumento come la concessione.

Ciò che è chiaramente emerso dalle analisi precedentemente illustrate (sia di natura economica che giuridica) è, quantomeno, l'inadeguatezza di questo schema all'evoluzione delle

---

<sup>12</sup> Nonostante la lettera della norma (art. 117, CBC), "... alcune delle fattispecie di affidamento ai privati dei servizi aggiuntivi parrebbero riconducibili all'istituto dell'appalto di servizi, trattandosi di attività commerciali da considerare strumentali al servizio pubblico che l'Amministrazione intende erogare" (Corte dei Conti, *Indagine sulla gestione dei servizi d'assistenza culturale* ..., prec. cit., pag. 28).

attività culturali e dei soggetti, in particolare le imprese, che le svolgono. Sarebbe quindi logico oltre che proficuo per tutti gli interessi coinvolti (amministrazioni, imprese e utenti), individuare modalità reali di miglioramento della sostenibilità economica del patrimonio e mettere insieme la più ampia gamma dei servizi in modo coerente e applicabile. Ciò appare possibile solo se si esce, almeno in parte, dalla rigidità dello schema istituzionale che sovrintende ai beni culturali e si supera lo strumento della concessione così come attualmente concepita, per sperimentare forme diverse di collaborazione tra pubblico e privato, già adottate in altri settori come l'istruzione o la sanità, coinvolgendo a fianco degli amministratori pubblici, imprese specializzate nelle forniture di servizi per la valorizzazione.

Si tratta, in alcuni casi, di forme complesse di *outsourcing* (sul piano tecnico dell'analisi, della pianificazione e del controllo sull'investimento e sulla gestione), che possono offrire nuove e più significative opportunità di fruizione e di sviluppo, ma che non possono prescindere da rapporti di cooperazione di medio e lungo periodo tra diversi soggetti: soggetto titolare del patrimonio e della tutela, soggetto di governo del contesto locale e soggetto tecnico-gestionale:

### 2.5.1. Facility management e global service

Adottando il modello organizzativo del facility management la Pubblica Amministrazione dovrebbe continuare a concentrarsi sulle cosiddette attività core, affidando a imprese specializzate la produzione delle attività *no core*, ovvero di supporto a quella principale.

Nel concreto, la Pubblica Amministrazione affiderebbe ad un terzo, per un periodo di tempo predefinito, un certo numero di servizi al fine di:

- mantenerli nello stato di conservazione richiesto;
- ottenerne la disponibilità a produrre e/o espletare il servizio richiesto;
- avere proposte di migliorie miranti a ridurre il costo del servizio e/o a incrementare le caratteristiche tecniche dei beni e la loro disponibilità.

Nell'ambito dell'adozione dello strumento del *facility management* sarebbe quanto mai proficuo, da parte della Pubblica Amministrazione, ricorrere alla modalità contrattuale del *global service*, quale rapporto all'interno del quale il privato gestisce una serie di servizi definiti "pubblici", ne coordina e ne programma l'attuazione, ne gestisce la realizzazione, ottenendo un beneficio economico legato in buona parte ai parametri di efficacia e qualità conseguiti e connesso al risparmio di risorse pubbliche.

È evidente che nell'affidamento di contratti di tipo *global service* e comunque ogni qualvolta venga affidata ad un unico operatore la gestione di una molteplicità di servizi, tale soggetto non è mai effettivamente rappresentato da un'unica azienda che sia in grado di erogare tutte le prestazioni, ma quasi sempre è rappresentato da un'Associazione temporanea di imprese (ATI) per la quale, in fase di gara, viene individuato un soggetto "capofila", unico interlocutore e punto di riferimento di tutte le imprese appartenenti all'ATI.

La filosofia che sottende al *global service* è quella di ottimizzare l'uso delle risorse e per questo potrebbe essere un utile strumento da applicare nel campo della tutela dei beni culturali.

Si individuano di seguito alcune linee direttrici:

- le amministrazioni periferiche dei beni culturali assegnano al "privato", tramite procedu-

re ad evidenza pubblica, la gestione di alcuni servizi inerenti la valorizzazione del bene culturale da espletare, definendo i contenuti delle attività, i vincoli, i poteri e le facoltà del contraente, conservando, ovviamente, tutti i poteri di sorveglianza e di controllo (eventualmente in collaborazione con l'ente locale nel cui territorio insiste il bene, che potrebbe integrare la gamma dei servizi da affidare con alcune prestazioni contestuali e ancillari, così da rendere l'appalto più sostenibile soprattutto nei luoghi dei musei più frequentati);

- il partner privato assume la figura del *global coordinator*: deve essere quindi in possesso di specifici requisiti di esperienza e di *know-how*;
- il corrispettivo economico - su base pluriennale - viene individuato valutando i minori oneri sostenuti dall'amministrazione per le voci ordinarie di bilancio.

In modelli di questo tipo, sono ipotizzabili anche sistemi premianti legati a parametri di efficienza e di qualità dei risultati ottenuti.

### 2.5.2. Project financing

Un passo più avanti nel coinvolgimento dei soggetti privati nella gestione dei servizi culturali è rappresentato dal ricorso al *project financing*.

Tale strumento infatti comporta che il privato si faccia parte attiva nella realizzazione, nella gestione e soprattutto nell'accollo totale o parziale dei costi di opere pubbliche in vista di guadagni futuri.

Anche nelle ipotesi in cui la componente del servizio prevale su quella dei lavori, come accade nel caso dei servizi culturali, si può comunque ritenere non precluso il ricorso alla finanza di progetto.

Tale ricorso invece era stato tendenzialmente escluso in passato per quelle categorie di opere che non risultavano in grado di generare un adeguato *cash flow*, in quanto il servizio usufruito dai cittadini era posto direttamente a favore dell'amministrazione (c.d. "opere fredde").

Secondo la dottrina più recente, l'applicazione del *project financing* alle c.d. "opere fredde" è possibile, ma è necessario individuare dei meccanismi alternativi (anche sotto forma di canoni pubblici) che consentano comunque la retribuzione degli investimenti privati.

A ciò si aggiunge che la giurisprudenza più recente ritiene che per potere legittimamente ricondurre la fattispecie delle opere fredde all'istituto del *project financing*, anche nelle ipotesi in cui la gestione economica si riduce al trasferimento di un contributo pubblico, è comunque sempre necessario che permanga in capo al concessionario il rischio economico dell'operazione.

A favore delle potenzialità di applicazione del *project financing* nello specifico ambito dei beni culturali, è intervenuto il D.Lgs. n. 163/2006 "Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture", che dedica al settore tutto il capo II, parte II, titolo IV (artt. 197-205). Tuttavia l'articolato non entra nel merito di alcune specificità che potrebbero emergere come vincoli nell'attuazione della normativa:

- la possibilità di concedere in *project financing* infrastrutture cosiddette "fredde", il cui onere è normalmente a carico dell'amministrazione, tramite le quali erogare servizi ai cittadini ricorrendo a gestioni privatistiche;

- la possibilità di avvalersi di formule, quali il diritto di superficie e la cedibilità dei crediti da canoni, che rafforzino la fiducia dei soggetti finanziatori e ne facilitino il coinvolgimento nei progetti.

Il *project financing* sembra poter realizzare quel rapporto pubblico-privato che può rappresentare una grande occasione amministrativa ed imprenditoriale, che permette alle imprese di programmare in maniera durevole il proprio sviluppo ed organizzare le risorse in virtù di una gestione pluriennale, e alle strutture pubbliche di programmare elevati standard di riqualificazione, garantendo servizi migliori ai cittadini.

Soprattutto può innescare un circolo virtuoso per attivare investimenti con risorse private proprio dedicati alle infrastrutture, per la fruizione (in senso lato) dei musei e delle aree archeologiche statali, cronicamente carenti.

### 2.5.3. Concessione di valorizzazione

Una forma, in parte assimilabile e in parte diversa dagli strumenti sopra richiamati, è la “concessione di valorizzazione” prevista dall’art. 3-bis (aggiunto dal comma 259 dell’art. 1 della legge n. 296/2006) del DL n. 351/2001, convertito nella legge n. 410/2001, che dovrebbe rappresentare uno strumento in grado di sfruttare le potenzialità offerte dai numerosi beni del Patrimonio pubblico recentemente censiti (vedi prec. par. 3.1).

La durata della concessione di valorizzazione è prevista fino ad un massimo di cinquant’anni e non comporta alcuna traslazione di potestà pubbliche; infatti il concessionario paga all’ente pubblico un canone annuo per tutta la durata della concessione. Il concessionario, in particolare, si dovrebbe impegnare a:

- assumere a proprio integrale ed esclusivo onere e rischio il conseguimento dell’approvazione del progetto definitivo/esecutivo da parte delle competenti Autorità (e poiché si tratta di patrimonio vincolato, l’adattamento delle procedure ai beni culturali dovrebbe presupporre forme specifiche di indirizzo e verifica dei progetti per attutire il rischio);
- realizzare gli interventi di recupero, di restauro e ristrutturazione, necessari per la riqualificazione e riconversione del bene culturale, in conformità al progetto tecnico presentato in sede di offerta, assumendosi ogni alea economica e finanziaria, nonché ogni responsabilità giuridica;
- esercitare la facoltà d’uso e di godimento del bene per la durata della concessione in conformità alla destinazione d’uso del bene e nel rispetto della natura e della qualità del medesimo, nonché ad assicurare idonee condizioni per la conservazione e fruizione pubblica del bene concesso in uso ai sensi e per gli effetti dell’art. 106, comma 2-bis, del CBC (anche qui nel caso dei beni oggetto di concessione è utile definire un ventaglio condiviso di destinazioni d’uso compatibili);
- svolgere a proprio rischio, profitto e responsabilità, le attività economiche che intende portare avanti, assumendosi ogni alea economica e finanziaria;
- provvedere a propria esclusiva cura, spese e sotto la propria responsabilità, alla manutenzione ordinaria e straordinaria del bene culturale, *ante* e *post* realizzazione degli interventi, e a qualsiasi opera necessaria alla conservazione, all’agibilità e all’uso delle aree, delle opere e dei manufatti comunque compresi nel rapporto concessorio, nonché ad ogni altro onere gravante sugli stessi.

La Legge Finanziaria 2007 (n. 296/2006), disciplinando la concessione di valorizzazione, ha offerto una nuova opportunità di recupero del patrimonio culturale che rischia di andare perduto.

L'affidamento all'impresa privata del bene culturale rappresenta non solo un guadagno economico per l'Amministrazione derivante dal canone d'uso, ma il reale beneficio è rappresentato dai risparmi che si generano rispetto ad un'assenza di intervento, caso in cui il degrado può portare a situazioni degenerative irreversibili, i cui costi di manutenzione straordinaria sarebbero di gran lunga più onerosi.

La concessione di valorizzazione, se applicata in concreto, rappresenterebbe un passo in avanti verso un rapporto virtuoso di collaborazione pubblico-privato, che consentirebbe all'impresa l'affidamento in concessione della gestione unitaria del bene culturale.

Questa fattispecie consentirebbe nei fatti di realizzare, tra l'altro, proprio quelle economie di scala che negli schemi vigenti risulta praticamente impossibile realizzare. Tra queste, si segnala, ad esempio, l'ottimizzazione della gestione del personale tra più servizi, ipotesi impossibile qualora concessionari diversi gestiscano più attività.

#### 2.5.4. Il modello francese della delega di servizi pubblici

Passando ad una esperienza estera alla quale si potrebbe fare riferimento, emergono sicuramente gli sforzi compiuti dall'ordinamento francese, molto più rigido ed "accentratore" del nostro, nell'adattare i suoi istituti per individuare formule di coinvolgimento dei privati.

La "delega di servizi pubblici" non costituisce per il nostro ordinamento un modello organizzativo del tutto nuovo, ma può rappresentare un passo in avanti rispetto al nostro istituto della concessione.

Si tratta di un contratto con il quale un'impresa rileva la gestione di un servizio pubblico, la cui remunerazione è legata ai risultati di espletamento del servizio, ma con l'opportunità che l'ente delegante dia l'incarico di costruire opere o acquisire beni necessari al servizio, anche a condizione di sovvenzionare l'investimento (allo stato attuale il tasso di questa sovvenzione non può oltrepassare il 70% dell'investimento totale).

I criteri di base su cui viene articolata una delega di servizi pubblici sono i seguenti:

- individuazione di un servizio da espletare;
- modalità con cui è remunerata l'impresa;
- esistenza di un contratto tra un ente e un'impresa che fissi le condizioni di espletamento del servizio e verifichi l'economicità della gestione;
- durata del contratto normalmente in funzione della durata degli ammortamenti.

Proprio il modo in cui l'impresa viene remunerata rappresenta la linea di demarcazione tra la delega di servizi pubblici e un normale contratto di appalto con prezzo pagato dall'ente all'impresa in cambio delle prestazioni che essa rende alla collettività. Tanto più è affidabile all'impresa privata la sostenibilità sociale ed economica dell'investimento e del servizio, tanto più forte è il livello di indipendenza garantito dalla forma di delega:

- *concession*, con investimenti a carico del privato e reddito della gestione derivante dai prezzi delle vendite di beni e servizi agli utenti finali;
- *convention d'affermage*, con investimenti a carico anche dell'amministrazione e reddito dalla gestione derivante dai prezzi delle vendite di beni e servizi agli utenti finali;

- *régie intéressée*, con investimenti e parte del reddito per il gestore anche a carico dell'amministrazione delegante.

Sia il ritorno sull'investimento per adeguare le infrastrutture sia la remunerazione del servizio sono dunque assicurati grazie a un *mix* di tariffe riscosse dagli utenti e canoni percepiti dall'amministrazione, con una formula che risulta già adottata dall'università statale italiana (nello specifico l'Ateneo di Torino sta realizzando in *project financing* importanti infrastrutture per la ricerca e la didattica), abbattendo l'entità dell'investimento iniziale da parte dell'impresa concessionaria grazie a un contributo finanziario a proprio carico, e contribuendo parzialmente ai flussi finanziari gestionali con la corresponsione di canoni per utenze, manutenzioni e locazione di alcuni spazi dedicati alle attività universitarie.

Questa fattispecie appare particolarmente adatta alla valorizzazione con attivazione di investimenti e servizi che qualifichino la fruizione nei musei meno frequentati, soprattutto cooperando con gli enti locali per incrementare l'insieme di infrastrutture e servizi da affidare.

## 2.6. Cenni conclusivi e di proposta

L'ordinamento giuridico vigente in materia di beni culturali è stato analizzato nelle pagine precedenti allo scopo di mettere in luce i reali spazi di intervento dei privati in questo settore.

In generale, dall'analisi giuridica è emersa una situazione che presenta luci ed ombre, che si traduce però, nel concreto, in una scarsa propensione ad aprire il settore al mercato. In sostanza, si è in presenza di una situazione che qualcuno ha efficacemente descritta come un'esperienza di "regole senza esternalizzazioni", riferita allo Stato centrale, contrapposta ad una esperienza di "esternalizzazioni senza regole", riferita ai livelli del governo locale.

Più in particolare, nel caso dei beni culturali di appartenenza statale e locale si deduce una volontà di favorire il coinvolgimento dei privati nell'assolvimento di compiti che la parte pubblica, da sola, non può garantire efficacemente: sia perché non dispone dei mezzi necessari, sia perché il loro esercizio si tradurrebbe in un appesantimento dell'azione e dell'organizzazione amministrativa, di per sé causa di complicazioni e disfunzioni.

Le indicazioni legislative si traducono però nella pratica in "dichiarazioni di intenti" o in "enunciazioni di indirizzi". Ne è prova il fatto che l'unico strumento che viene individuato per coinvolgere il privato nella gestione dei beni culturali è e resta la concessione. Come noto, tale istituto per il fatto di essere sottoposto a regole di evidenza pubblica oggettivamente meno rigorose e più discrezionali rispetto alle procedure aperte, rende assai limitata e in alcuni casi distorta l'apertura ai privati del mercato dei beni culturali.

Al contrario, per quanto riguarda i beni di appartenenza degli enti locali l'atteggiamento è piuttosto di "chiusura" alle logiche di mercato, e quindi al loro coinvolgimento. Ne è testimone il forte potere discrezionale della Pubblica Amministrazione nel decidere se gestire direttamente o indirettamente il bene, che si risolve nell'uso ormai radicato del ricorso all'affidamento *in house*, anche laddove non sussisterebbero i requisiti per utilizzare tale strumento.

Si ritiene, quindi, quanto mai opportuno focalizzare l'attenzione su un progetto di riordino delle attività culturali che preveda il ricorso al mercato per la gestione del servizio come forma ordinaria di affidamento, contrariamente a quanto previsto nella disciplina vigente, in cui la gara è posta alla pari delle alternative di affidamento diretto (società mista e *in house providing*), ed in quanto tale, nei fatti scarsamente utilizzata.

L'ambito nel quale sembra esserci una maggiore apertura ai privati è quello dei servizi ai visitatori, sia in quanto introdotti negli istituti pubblici quasi esclusivamente a seguito del coinvolgimento dei privati, sia in quanto teoricamente sostenibili con un sistema di copertura finanziaria interamente a carico della gestione.

In questo settore si registrano comunque delle resistenze del pubblico a spogliarsi delle sue prerogative di gestione e, anche laddove il privato non incontra restrizioni, emerge un freno da parte di quest'ultimo a mettersi sul mercato per motivi spesso connessi all'incertezza sulla scadenza dei rapporti concessori, che potrebbero comportare rischi economici anche molto elevati.

Alla luce di quanto sopra, al fine di pervenire ad una reale apertura al mercato dei servizi culturali, finalizzata allo sviluppo e alla crescita del settore, si riterrebbe opportuno superare il ricorso alla concessione, nei termini in cui viene attualmente adottata, per sperimentare forme di collaborazione pubblico-privato, già applicate con successo in altri settori come ad esempio la sanità (*facility management*, *global service* e *project financing*). Nuovi e diversi strumenti devono, ovviamente, essere attuati in modo coerente ed effettivamente orientato alla concorrenza, mediante l'elaborazione di avvisi e bandi che non delimitino opportunisticamente la partecipazione delle imprese (in termini di criteri di ammissibilità e di selezione dei partecipanti e di valutazione dei progetti).

Ma occorre andare ancora oltre.

È necessario superare il concetto di esternalizzazione della gestione dei servizi culturali limitato prevalentemente ai servizi di assistenza e di ospitalità al pubblico (ex art. 117, CBC), per allargarlo alla gestione dei beni culturali nel senso più ampio del termine, ricomprendendo in esso il restauro, la manutenzione dei beni, i criteri, le regole e le garanzie per il reclutamento del personale, i parametri di offerta al pubblico, ecc. In sintesi, è ciò che nella definizione giuridica viene indicato come concessione della gestione del bene culturale nella sua unitarietà.

Tale ipotesi ha trovato un riscontro a livello normativo nell'art. 10, comma 1, lett. b bis), della legge n. 368/1998, che legittima il Ministero a dare in concessione a soggetti diversi da quelli statali "la gestione dei servizi relativi ai beni culturali di interesse nazionale" e, successivamente, nella Legge Finanziaria 2007 (n. 296/2006), che prevede che i beni immobili di proprietà dello Stato possano essere concessi o locati, a titolo oneroso, ai fini della riqualificazione e riconversione dei medesimi, tramite interventi di recupero, restauro, ristrutturazione, anche con l'introduzione di nuove destinazioni d'uso finalizzate allo svolgimento di attività economiche.

È ormai indispensabile pensare a forme innovative per l'affidamento della gestione dei servizi culturali. Non è più possibile parcellizzare i servizi e frammentare la gestione. Una efficace valorizzazione deve passare attraverso un progetto articolato in cui la collaborazione pubblico-privato deve risultare virtuosa, pur nel mantenimento ciascuno delle proprie specificità.

Solo l'affidamento della gestione unitaria del bene culturale alla flessibilità organizzativa tipica dei soggetti imprenditoriali privati, saldamente e trasparentemente coinvolti nell'efficacia delle politiche di gestione, potrà finalmente costruire le fondamenta di una valorizzazione adeguata del nostro immenso capitale storico e artistico, inaugurando una stagione nuova della fruizione dei beni culturali del Paese e l'alleggerimento degli oneri a carico dello Stato, un profilo essenziale rispetto alla progressiva compressione delle risorse di bilancio disponibili.

Lasciando da parte il problema del "quanto" pubblico e del "quanto" privato, è opportuno focalizzarsi su un altro aspetto fondamentale costituito dal "come" della presenza pubblica.

Lo Stato, come avviene in altri settori, deve progressivamente ritirarsi, laddove possibile ed evidente, dalla gestione diretta del patrimonio, per diventare organo di indirizzo e di controllo della qualità della gestione privata.

L'amministrazione deve, almeno in parte, concordare con i privati il contenuto del rapporto e svolgere un ruolo di indirizzo e di controllo compatibile con l'autonomia del gestore (particolari esigenze di pubblico interesse potranno sempre giustificare l'adozione di atti unilaterali da parte dell'ente pubblico).

La pretesa di definire le regole di svolgimento del servizio, come pure quella di intervenire pesantemente sulla struttura organizzativa dei gestori privati, non possono che avere come conseguenza quella di allontanare gli operatori più seri, esperti e qualificati, che tengono alla propria autonomia ed identità anche organizzativa.

Ciò è avvalorato dal parere n. 1354/02, reso dal Consiglio di Stato il 2 luglio 2002, sulle fondazioni bancarie, in cui si sosteneva che "La misura dell'intervento pubblico nei settori privati deve rispondere a criteri di ragionevolezza e di proporzionalità, raffrontando i benefici dell'attività di vigilanza e controllo con i possibili costi economico-sociali che possono derivare, ad esempio, dal ritardo e dal rallentamento che tali funzioni di vigilanza possono provocare sulle attività operative degli organismi privati vigilati. Tali principi impongono di ponderare con attenzione ancora maggiore le possibili limitazioni agli spazi di autonomia privata operate in nome di finalità d'interesse pubblico, potendo quelle stesse finalità essere perseguite già all'interno del medesimo regime privatistico ...".

Un parere favorevole in questa direzione è stato espresso anche dalla Commissione di studio istituita nel 2005 presso il MiBAC, secondo la quale le forme di valorizzazione e gestione indiretta dei beni culturali pubblici possono ragionevolmente essere regolate dal "diritto comune", avviandosi in tal modo un'opportuna apertura, da parte dell'autorità ministeriale, alla "valorizzazione privata dei beni culturali pubblici".

Se dunque l'orientamento teorico degli approfondimenti promossi dal Ministero e l'ordinamento giuridico vigente nel settore dei beni culturali mostrano un orientamento positivo verso l'apertura al mercato e la volontà apparente del legislatore mira a sradicare logiche consolidate che privilegiano la gestione diretta dei beni (come testimonia l'eliminazione del ricorso all'affidamento in house prevista dal D.Lgs. n. 156/2006), nei fatti la situazione resta ambigua, come dimostra la spiccata tendenza ad adottare modelli organizzativi privatistici per la gestione delle attività relative ai beni e alle attività culturali, costituendo però delle società ad hoc controllate dal pubblico e ciò a tutti i livelli: statale, regionale e municipale (vedi succ. cap. 12).

Lo sforzo che bisogna compiere, in sintesi, deve essere quello di passare da una Pubblica Amministrazione "esclusivista", che ha sempre cercato di gestire in proprio il patrimonio culturale, ad una Pubblica Amministrazione controllore e garante dei servizi gestiti dai privati.

A tal fine, potrebbe essere introdotto un sistema di qualità nell'offerta dei servizi, individuando dei parametri prestazionali e dei relativi sistemi di controllo e monitoraggio: il soggetto pubblico definisce gli standard e li controlla e il soggetto privato svolge i servizi.

Un'ipotesi potrebbe essere quella di affidare ad un organismo centrale dell'Amministrazione il compito di:

- fissare i livelli di qualità dei servizi pubblici di valorizzazione in termini di requisiti di ordine generale, tecnico-organizzativo, economico-finanziario;

- attestare la qualificazione degli operatori candidati alla gestione delle attività di valorizzazione con riferimento a “categorie di servizio” e “cifre di affari per categorie di servizio”.

In questo modo, l’operatore privato per ottenere in affidamento la gestione di attività di valorizzazione si dovrebbe confrontare sul mercato e dimostrare preventivamente la propria capacità di assicurare il rispetto dei livelli di qualità fissati dall’organismo centrale di attestazione.

Solo gli operatori che ottengono l’attestato di qualificazione si potranno candidare con progetti che implicano categorie e volumi di servizio compatibili con le proprie caratteristiche, presentando proposte alle amministrazioni competenti per settore e territorio (livello regionale o sub-regionale), che concorreranno alla valutazione dei progetti svolgendo un contemporaneo ruolo di “conferenza dei servizi”, semplificando l’iter autorizzativo del progetto selezionato.

Potrebbe essere questa una via di uscita per superare i vincoli e gli ostacoli ad una piena apertura del mercato dei beni culturali, ad imprese che operano in condizioni di libera concorrenza e perseguono obiettivi di efficienza, di economicità delle gestioni unitamente al miglioramento qualitativo e quantitativo del servizio reso, garantendo al contempo un controllo pubblico sui livelli effettivi di qualità dell’erogazione dei servizi culturali.

### **3. Inquadramento giuridico e trattamento degli operatori pubblici e privati nelle attività di spettacolo**

#### *3.1 Quadro normativo e riforma del Titolo V della Costituzione*

Altra attività fondamentale del settore culturale è quella dello spettacolo e sul suo inquadramento giuridico si sono succeduti diversi interventi legislativi. Di particolare rilievo è il D.Lgs. n. 112/1998, che all’art. 156 assegna allo Stato importanti funzioni, tra cui:

- definizione degli indirizzi generali per il sostegno delle attività teatrali, musicali e di danza, secondo principi idonei a valorizzare la qualità e la progettualità e in un’ottica di riequilibrio delle presenze e dei soggetti e delle attività teatrali sul territorio;
- promozione della presenza della produzione nazionale di teatro, di musica e di danza all’estero;
- promozione della formazione di una videoteca, al fine di conservare la memoria visiva delle attività teatrali, musicali e di danza;
- garanzia del ruolo delle compagnie teatrali e di danza e delle istituzioni concertistico-orchestrali, favorendone, in collaborazione con le regioni e con gli enti locali, la promozione e la circolazione sul territorio;
- definizione del ruolo delle istituzioni teatrali nazionali;
- concessione di sovvenzioni e ausili finanziari ai soggetti operanti nel settore della cinematografia;
- revisione delle opere cinematografiche;
- autorizzazione dell’apertura delle sale cinematografiche, nei limiti di cui all’art. 5. D.Lgs. n. 3/1998;
- sostegno alle attività della Scuola nazionale di cinema, fermo quanto previsto dal D.Lgs. n. 426/1997;

- promozione della presenza delle attività teatrali, musicali e di danza sul territorio, perseguendo obiettivi di equilibrio e omogeneità della diffusione della fruizione teatrale, musicale e di danza.

L'art. 138 del D.Lgs. n. 112/1998 ha delegato alle Regioni diverse funzioni amministrative in base ad un criterio di territorialità delle attività svolte; ciò significa che sono state trasferite alle Regioni le attività dirette ad assicurare e migliorare le condizioni di fruizione di beni ed attività culturali nell'ambito regionale, restando invece allo Stato quelle inerenti la programmazione, l'attuazione delle politiche comunitarie e internazionali.

Successivamente, il D.Lgs. n. 368/1998, istitutivo del Ministero per i beni e le attività culturali, ha conferito al suddetto Ministero le funzioni in materia di "promozione delle attività culturali in tutte le loro manifestazioni" con riferimento in particolare, alle attività teatrali, musicali, cinematografiche, alla danza e alla altre forme di spettacolo inclusi circhi e spettacoli viaggianti, alla fotografia, alle arti plastiche e figurative.

Le funzioni assegnate con tale decreto sono state poi recepite dal D.Lgs. n. 300/1999, recante la riforma dell'organizzazione del Governo a norma dell'art. 11 della legge n. 59/1997, con cui il legislatore ha nuovamente distinto la tutela dei beni culturali e ambientali dalla promozione delle attività culturali e dello spettacolo.

A seguito della riforma costituzionale (legge n. 3/2001) sono emersi diversi dubbi interpretativi in merito alla titolarità delle competenze legislative in tema di spettacolo, non essendo tale materia prevista né tra quelle di competenza legislativa esclusiva dello Stato (art. 117, comma 2), né tra quelle di competenza concorrente (art. 117, comma 3).

L'art. 117 Cost. pur non facendo diretto riferimento alla materia spettacolo ha affidato da un lato la "tutela dei beni culturali" alla potestà esclusiva dello Stato e, dall'altro, la "valorizzazione dei beni culturali e ambientali e la promozione ed organizzazione delle attività culturali" alla potestà legislativa concorrente, con l'intenzione apparente di distinguere la nozione di "bene culturale" da quella di "attività culturale". La prima presuppone un contesto pre-esistente all'intervento del legislatore, la seconda invece è espressione di una realtà non già pre-esistente e statica, ma dinamica e in continuo movimento<sup>13</sup>.

Alcune attività culturali costituenti segmenti della materia dello spettacolo, quali il teatro, il cinema e la musica, sembrano più correttamente riconducibili all'ambito delle attività culturali da promuovere e organizzare e quindi sono da considerare attività di valorizzazione affidate alla competenza concorrente; altre, invece, si pensi all'attività di conservazione di pellicole cinematografiche o nastri musicali, possono essere considerate parte del patrimonio artistico del Paese e come tali da tutelare e conservare<sup>14</sup>.

Come anticipato, è stato chiarificatore l'intervento della Corte Costituzionale, che con la citata sentenza n. 26/2004 ha affrontato la questione della distinzione tra attività di "tutela" e di "valorizzazione dei beni culturali", attribuendo la tutela dei beni culturali alla competenza statale e la valorizzazione degli stessi alla competenza statale per quanto concerne i beni di appartenenza statale, a quella regionale per i beni non appartenenti allo Stato.

Come però risulta evidente da questi pochi cenni di inquadramento, la materia dello spettacolo presenta non poche carenze normative, che incidono in misura rilevante sull'attività svolta dagli operatori, poiché implicano un ruolo decisivo (ed eccessivo) dell'intervento pubblico, che può andare ben oltre una plausibile attività promozionale e di sostegno della cultura.

---

<sup>13</sup> B. Caravita di Toritto, *Legislazione dello spettacolo e riforma del Titolo V: aspetti giuridici*, in "Economia della Cultura", n. 1/2006.

<sup>14</sup> B. Caravita di Toritto, *Legislazione dello spettacolo...*, prec. cit.

### 3.2. Finanziamenti pubblici statali alle attività di spettacolo

L'evoluzione, anche economica, che si è avuta nel settore degli spettacoli dal vivo nel nostro Paese ha generato anche una vera e propria competizione commerciale fra operatori, venendosi a creare forme di confronto tra l'offerta e la domanda di produzione e di servizi assimilabili ai mercati. In questo modo, il ruolo svolto dall'intervento pubblico arriva ad incidere su alcuni mercati, come quello dei servizi d'intrattenimento teatrale, risulta particolarmente influenzato dalla politica e dall'azione delle pubbliche autorità, a livello sia nazionale che locale, creando situazioni non sempre accettabili sotto il profilo del confronto competitivo e, in ultima analisi, della soddisfazione dell'utenza.

Le linee direttrici dell'intervento pubblico nel settore sono classificabili tra le seguenti:

- 1) finanziamento diretto degli operatori mediante erogazioni e/o partecipazione al relativo capitale/fondo sociale;
- 2) finanziamento di singoli iniziative o eventi;
- 3) concessione di diritti di utilizzo e gestione di strutture pubbliche per le rappresentazioni.

In particolare, mentre le politiche statali di sostegno assumono in prevalenza la forma di finanziamenti diretti agli operatori a valere sui singoli fondi istituiti o di erogazioni *una tantum*, quelle delle amministrazioni locali sono di natura composita, abbracciando tutte le sopra richiamate tipologie di intervento.

Il FUS, istituito dalla legge n. 163/1985 presso l'allora Ministero del Turismo e dello Spettacolo, come si è detto è il principale strumento di intervento statale finalizzato al sostegno finanziario di enti, istituzioni, associazioni, organismi ed imprese operanti nei settori delle attività cinematografiche, musicali, di danza, teatrali, circensi e dello spettacolo viaggiante. Esso presenta anche molteplici criticità gestionali, dopo una gestione ultraventennale che è stata oggetto di scarsi interventi di adeguamento, quali:

- la disomogeneità nella distribuzione territoriale delle risorse;
- la costante incertezza sull'entità e sui tempi dell'erogazione;
- la sperequazione nell'assegnazione ai vari comparti, associata per diverso tempo anche ad una progressiva erosione degli stanziamenti.

Richiamando quanto già in precedenza evidenziato in merito alla allocazione del FUS ed alla consistenza passata e futura delle sue risorse e alle preferenze che esso accorda alle strutture pubbliche rispetto a quelle private e all'attività di produzione (vedi par. 5.2), l'attenzione viene qui concentrata sulle disposizioni normative di fonte statale che regolano la concessione dei finanziamenti, quali l'adozione di una determinata forma giuridica (fondazione culturale di diritto privato, ma a prevalente partecipazione e controllo pubblico), un determinato statuto e la partecipazione di soggetti pubblici sia all'amministrazione sia al controllo.

La questione che inevitabilmente si pone è, pertanto, "se sia opportuno mantenere un sistema di finanziamento pubblico legato al settore del no profit di iniziativa, controllo e gestione pubblicistica anziché ancorarlo ad altri parametri, indipendentemente dalle finalità lucrative del soggetto che pone in essere un'attività teatrale"<sup>15</sup>.

<sup>15</sup> C. Chiurazzi, *Il Fondo unico per lo spettacolo e il ruolo delle Regioni*, in "Economia della cultura", n. 1/2006.

Rispetto a questo *trade-off*, la risposta propende inevitabilmente per la seconda alternativa, soprattutto alla luce delle distorsioni che l'intervento pubblico, nella sua attuale configurazione, sta creando alle imprese di matrice privatistica. La questione di fondo diviene, allora, quella di individuare e valutare i possibili cambiamenti di rotta, per orientare le attività di spettacolo verso la logica del mercato, continuando a sostenerlo nella sua funzione culturale per la collettività, ma valorizzando le sue potenzialità per ampliare la domanda di cultura e la sua capacità di contribuire alla crescita delle attività indotte, come il turismo culturale.

In tal senso, va visto l'intervento sia presso l'Autorità garante della concorrenza e del mercato sia presso la Commissione Europea<sup>16</sup> per sollevare, tra gli altri, due aspetti di particolare criticità che caratterizzano il finanziamento pubblico del settore dello spettacolo:

- le procedure seguite nell'assegnazione dei contratti per la realizzazione di singoli eventi o manifestazioni;
- le modalità di sostegno economico alle iniziative di spettacolo.

### 3.3. *Interventi degli enti locali per la realizzazione di iniziative ed eventi di spettacolo*

Negli ultimi anni si è assistito ad un progressivo aumento dell'incidenza dell'intervento finanziario delle amministrazioni locali nel settore dello spettacolo. Rispetto al passato, infatti, l'offerta di spettacoli teatrali dipende maggiormente dal finanziamento delle Regioni e degli enti locali (Province e, soprattutto, Comuni) ed è caratterizzata da una più rilevante presenza di operatori partecipati dalle suddette amministrazioni in veste di produttori/organizzatori di eventi e/o gestori di strutture pubbliche dedicate alla rappresentazione.

Le modalità del sostegno delle Regioni e degli enti locali alle attività di spettacolo sollevano notevoli perplessità con riguardo alla loro compatibilità con l'ordinamento nazionale e comunitario. In particolare, l'intervento delle amministrazioni locali in questo settore è caratterizzato da scarsa trasparenza e da un discutibile ricorso a scelte discrezionali, a scapito del normale svolgersi delle dinamiche concorrenziali del mercato e a detrimento dei soggetti privati in esso operanti.

Tale situazione corre il rischio di essere aggravata per effetto di condotte di mercato degli operatori beneficiari dei finanziamenti pubblici: ci si riferisce all'intenzione dei teatri stabili ad iniziativa pubblica di costituire una fondazione di partecipazione, con il verosimile effetto di monopolizzare l'offerta delle maggiori produzioni teatrali in Italia, erigendo barriere all'entrata in questo segmento, e di compartimentare il mercato.

Le modalità con cui viene offerto il sostegno economico alle iniziative di spettacolo da parte degli enti locali per la realizzazione di singoli eventi o manifestazioni suscitano alcuni dubbi sotto l'aspetto della correttezza delle procedure seguite.

I relativi rapporti negoziali o contrattuali, essendo configurabili come appalti di servizi, dovrebbero essere soggetti, in quanto tali, all'applicazione della pertinente normativa comunitaria e/o nazionale<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> AGIS Lazio et al., *Reclamo per la violazione della normativa comunitaria e italiana in materia di pubblici appalti e concessioni di servizi, di controllo degli aiuti di stato e di tutela della libera concorrenza e del mercato* (cui si fa specifico riferimento nei successivi par. 3.3 e 3.4), 31 luglio 2007.

<sup>17</sup> In particolare, la normativa di origine comunitaria dovrebbe essere applicata ove il valore dell'appalto superi la c.d. soglia comunitaria (oggi stabilita, in diritto interno, dall'art. 28 del citato D.Lgs. n. 163/2006), altri-

A prescindere dall'applicazione di tale normativa, deve essere comunque garantito il rispetto dei principi di trasparenza e non discriminazione sanciti dal Trattato CE, che si applicano ad ogni affidamento di attività economiche, indipendentemente dal loro valore.

Sia le disposizioni vigenti a livello nazionale che quelle comunitarie prevedono che, in talune ipotesi specifiche, l'amministrazione possa procedere all'assegnazione del contratto all'esito di una procedura più semplice, definita "negoziata", prescindendo dal bando di gara.

Il ricorso alla procedura negoziata senza la pubblicazione del bando è peraltro consentito nell'ordinamento italiano solo nelle situazioni specificamente indicate dall'art. 57 del citato D.Lgs. n. 163/2006<sup>18</sup>, tra le quali rileva, in particolare, quella ex comma 2, lett. b): "qualora, per ragioni di natura tecnica o artistica ovvero attinenti alla tutela di diritti esclusivi, il contratto possa essere affidato unicamente ad un operatore economico determinato".

Nel caso di affidamento di prestazioni aventi contenuto "artistico" tale deroga sembrerebbe applicabile solo qualora l'amministrazione intenda acquistare una specifica opera d'arte ovvero garantirsi le prestazioni di un artista in particolare.

Di tale deroga è fatto un uso disinvolto nella prassi. Un esempio è quello dei Comuni, che in passato hanno affidato frequentemente gli appalti di servizi per la realizzazione di eventi o manifestazioni di spettacolo (in genere di importo inferiore alla c.d. "soglia comunitaria") in via diretta.

A tale riguardo, si osserva che dal momento che l'organizzazione di eventi e manifestazioni non appare qualificabile come "attività a contenuto artistico" gli appalti affidati da un Comune non sembrano rientrare nella fattispecie della norma citata. Risulta quindi ingiustificato che si pervenga all'individuazione del soggetto affidatario *ex ante*, dal momento che sul mercato operano numerosi soggetti, pubblici e privati, che svolgono la stessa attività.

Alla luce di quanto precede, si ritiene che l'operato di un Comune, quale quello appena descritto con riguardo all'affidamento degli appalti di servizi per la realizzazione di eventi di spettacolo, presenti numerosi profili di illegittimità.

### 3.4. Misure pubbliche di sostegno all'attività di spettacolo e normativa in materia di aiuti di Stato

Alcuni dubbi possono sorgere anche sulla compatibilità di certe misure di sostegno alle attività di spettacolo, poste in essere dalle Regioni e dagli enti locali, con la disciplina sul controllo degli aiuti di Stato prevista dal Trattato CE (TCE, artt. 87-89).

Nella grande maggioranza dei casi gli interventi vanno a beneficio di soggetti determinati e/o operanti in un settore specifico di attività. Si tratta per lo più di imprese esercenti la fornitura di servizi di gestione di strutture e/o la produzione, distribuzione e programmazione di spettacoli dal vivo, in regime di libera concorrenza sui relativi mercati.

menti trovando applicazione le previsioni del in materia di appalti c.d. "sotto soglia" (v. artt. 122 e segg. del D.Lgs. n. 163/2006).

<sup>18</sup> Secondo la giurisprudenza comunitaria, tale previsione (che riprende quella di cui all'art. 31 della direttiva 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi) deve essere oggetto di una interpretazione restrittiva: Corte di Giustizia UE, Sent. 14 settembre 2004, causa C-385/02, Commissione/Italia, Racc. 2004, pag. I-8121, punti 19 e 37, e Sent. 28 marzo 1996, causa C-318/94, Commissione/Germania, Racc. 1996, pag. I-1949, punto 13. L'onere della prova della sussistenza dei relativi presupposti grava sull'amministrazione che intenda avvalersene, che deve fornire elementi dettagliati al riguardo: Corte di Giustizia UE, Sent. 3 maggio 1994, causa C-328/92, Commissione/Spagna, Racc. 1994, pag. I-1569, punto 16, e Sent. 14 settembre 2004, causa C-385/02, cit., punto 19.

Il trasferimento di risorse pubbliche a favore di detti soggetti, essendo spesso di notevole entità e ripetitivo nel tempo, non sembra possa rientrare nella deroga prevista per gli aiuti c.d. *de minimis* [Reg. (CE) n. 1998/2006 della Commissione, del 15 dicembre 2006]. Al riguardo, si evidenzia che, per l'applicazione degli artt. 87 e 88 del TCE in tema di aiuti di Stato, non è richiesto che a erogare l'aiuto (sia esso finanziario che materiale) sia lo Stato, essendo sufficiente che la misura sia imputabile a una qualsiasi articolazione territoriale dello stesso, quale la Regione, la Provincia o il Comune o anche un soggetto privato che intermedia risorse pubbliche.

Perché possa dirsi sussistente un elemento di aiuto è sufficiente che l'accordo contempli condizioni "non corrispondenti a quelle di una normale operazione commerciale", vale a dire, ad esempio, in caso di acquisto di servizi, il pagamento di un corrispettivo superiore a quello che il fornitore possa ottenere sul mercato.

In realtà, ai beneficiari di tali misure vengono arrecati vantaggi economici che essi non sarebbero in grado di conseguire nelle normali condizioni di economia di mercato. Si ha quindi motivo di ritenere che gran parte delle misure in precedenza richiamate a sostegno dell'attività di spettacolo costituiscano aiuti di Stato ai sensi dell'art. 87 del TCE e siano quindi soggette, sul piano procedurale, agli obblighi di notifica di cui all'articolo 88, comma 3, TCE.

Nella fattispecie, non è applicabile la previsione dell'art. 87, comma 3, lett. d), concernente gli "aiuti destinati a promuovere la cultura e la conservazione del patrimonio". Infatti, secondo la Commissione, "le disposizioni che permettono una deroga al divieto di concedere aiuti di Stato vanno applicate in senso stretto. Per tale ragione, si deve dare un'interpretazione restrittiva del concetto di "cultura" ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 3, lettera d)".

Tale criterio, nella sua concreta applicazione da parte della Commissione, comporta che le autorità nazionali debbano di volta in volta selezionare i progetti di valore culturale eleggibili per l'aiuto, ferma restando l'inapplicabilità della deroga ex art. 87, comma 3, lett. d), TCE, alle attività non creative, quale il mero sviluppo di attività industriali.

Con riguardo alla fattispecie dello spettacolo, si osserva che gran parte delle misure sopra elencate non appaiono dirette esclusivamente a consentire la realizzazione di prodotti culturali in senso stretto, ma riguardano anche attività collaterali che nulla hanno di culturale (quali la gestione, manutenzione e messa a disposizione delle infrastrutture necessarie, la gestione del *merchandising*, i servizi di pulizia, ristorazione e parcheggio). Inoltre, anche per gli aiuti concessi agli operatori dal lato dell'offerta dei servizi di spettacolo dal vivo, più propriamente rivolti a favorire l'offerta di prodotti culturali, è dubbio che possa dirsi in tutti i casi soddisfatto il requisito della valutazione tecnica imparziale del valore culturale delle attività finanziate, con la sola rilevante eccezione dei finanziamenti a valere sul FUS, i quali sembrano essere erogati, quanto meno sulla carta, condizionatamente alla sussistenza di precisi parametri quantitativi e qualitativi.

## **4. L'ambiguità del ruolo degli operatori economici di proprietà pubblica e no profit**

### **4.1. L'utilizzo strumentale di modelli imprenditoriali e i fenomeni del "neo-statalismo" e del "neo-capitalismo municipale"**

Se l'ordinamento giuridico vigente nel settore dei beni culturali mostra spiragli di apertura al mercato e la volontà del legislatore sembra apparentemente orientata a sradicare logiche

consolidate che privilegiano la gestione diretta dei beni (come testimonia l'eliminazione dal CBC del ricorso all'affidamento *in house*, attuata dal D.Lgs. n. 156/2006), nei fatti la situazione resta ambigua a livello statale e contraddittoria a livello regionale e locale.

Che i servizi destinati alle attività di valorizzazione culturale e, in particolare, quelli strumentali alla fruizione posseggano rilevanza economica emerge da diversi aspetti: il settore si è dimostrato economicamente competitivo; le attività, per le quali esiste certamente un mercato, sono suscettibili di essere gestite in forma remunerativa; la libertà di iniziativa economica è in grado di conseguire gli obiettivi di interesse pubblico sottesi alla disciplina del settore; la dialettica fra organizzazioni sindacali dei lavoratori e organizzazioni imprenditoriali è bene instaurata.

Le attività di valorizzazione, dunque, per quanto configurabili come servizio pubblico, si svolgono in un mercato aperto al confronto concorrenziale tra più operatori. Ciò può essere confermato, seppure in modo contraddittorio, dalla tendenza diffusa in ambito pubblico ad adottare modelli organizzativi imprenditoriali per la gestione dei servizi di valorizzazione dei beni e delle attività culturali, ma come strumenti di intervento pubblico a tutti gli effetti posti in una situazione di vantaggio rispetto ai concorrenti privati.

Ciò è rilevabile a tutti livelli amministrativi (statale, regionale e municipale), ponendo in essere iniziative imprenditoriali direttamente o attraverso lo strumento delle fondazioni (bancarie e no), cercando di aggirare o eludere la disciplina che regola profili concorrenziali, a cui la gestione dei servizi dovrebbe essere assoggettata per quanto riguarda le modalità di affidamento nei casi di esternalizzazione (salvo l'eccezione, già indicata, degli affidamenti diretti, senza gara, a società a capitale interamente pubblico rientranti nelle caratteristiche restrittive del ricorso all'*in house*).

Questi fenomeni, meglio noti come "neo-statalismo" o "neo-capitalismo municipale", si sono diffusi in diversi settori (dalle autostrade agli aeroporti, dall'energia ai trasporti), e nei servizi per i beni e le attività culturali hanno trovato opportunità di realizzarsi in misura forse più incisiva e (almeno secondo l'opinione degli amministratori pubblici) meno contestabile. In questo settore, specie a livello locale, si sono verificate situazioni anche paradossali di acquisizione di imprese private da parte di amministrazioni pubbliche o fondazioni, mortificando un mercato (per certi versi) ancora immaturo, ma strategico per il sistema Paese, in cui lo sviluppo della capacità imprenditoriale andrebbe semmai rafforzato.

Soprattutto il "neo-capitalismo municipale", anche in questo settore, è fortemente incoraggiato da una (presunta) maggiore libertà di utilizzo dell'affidamento *in house*, venendo così a creare un evidente conflitto di interessi in seno all'amministrazione locale, che assume contemporaneamente il duplice ruolo di azionista (assoluto o insieme ad altri) e di regolatore del mercato di riferimento del servizio o dell'attività culturale.

Proprio a livello locale emergono le maggiori esigenze di intervento del legislatore, che dovrebbe rivedere i meccanismi che disciplinano le modalità di affidamento della gestione dei servizi, eliminando l'alternativa della disciplina sui servizi pubblici locali in materia di attività culturali, anche se ciò risulta particolarmente indigesto ai gruppi d'interesse che si sono creati, nonostante l'intervento di varie magistrature a favore della corretta applicazione delle regole sulla concorrenza.

In queste situazioni il mercato sta forse mostrando la sua faccia più opaca, dietro la quale si sono create nicchie protette di monopolio pubblico e pubblico-privato, attraverso società in cui si incrociano gli interessi di pochi attori, generando un altro fenomeno distorsivo quale la *cross-directorship*, cui ci è accennato in precedenza.

## 4.2. I soggetti operanti a livello statale

### 4.2.1. Arcus S.p.A.

La *Arcus S.p.A.*, controllata dai Ministeri dell'Economia, delle Infrastrutture e dal MiBAC, si pone come soggetto formalmente di diritto privato, ma di natura sostanzialmente pubblicistica. Per la realizzazione delle proprie attività, Arcus si avvale delle risorse di cui all'art. 60 della legge n. 289/2002, pari al 3% degli stanziamenti previsti per le infrastrutture (cioè della legge n. 443/2001, meglio nota come Legge Obiettivo), aumentate di un ulteriore 2% dall'art. 3 della legge n. 43/2005.

Dal punto di vista funzionale, *Arcus* è stata pensata come strumento essenzialmente finanziario che serve ad agevolare l'utilizzo ed il reperimento di risorse anche esterne, tanto pubbliche quanto private, le quali trovano in essa il "centro" di raccolta e imputazione dei finanziamenti che si intendono destinare agli interventi nel settore dei beni e delle attività culturali. Questa sua attitudine si risolverebbe nel farne un mezzo ordinato a uno scopo, definito nell'oggetto sociale, che va ben oltre la mera raccolta delle risorse economiche, in quanto volto semmai alla gestione e alla realizzazione, in forma imprenditoriale, di interventi che possono essere sia di tutela, intesa essenzialmente come recupero e restauro, sia di promozione dei beni e delle attività culturali<sup>19</sup>.

Quanto alla forma societaria, ed in particolare della S.p.A., di per sé idonea a favorire l'interazione e la collaborazione con soggetti terzi, pubblici o privati, autorizzati a divenirne soci, essa non toglie né riduce l'accentramento nella gestione delle risorse e delle scelte di intervento che Arcus porta con sé, in quanto strumento che, sia per la sua compagine sociale sia per la sua struttura organizzativa, è nella disponibilità esclusiva dello Stato<sup>20</sup>.

Il profilo di maggiore complessità, anche per la sua immediata rilevanza istituzionale, è quello che concerne la misura ed i termini della sua compatibilità con il quadro delle funzioni e dei compiti che le amministrazioni territoriali sono legittimamente chiamate a svolgere nel settore dei beni e delle attività culturali.

La stessa natura di Arcus la pone sotto la vigilanza della Corte dei Conti e i suoi rilievi appaiono notevolmente critici; l'ultima relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria della *Arcus S.p.A.*<sup>21</sup> sottolinea, tra l'altro, la perdurante mancanza del previsto regolamento di esecuzione della sua legge istitutiva e la terza proroga annuale della disciplina transitoria, che hanno ristretto il ruolo di Arcus a quello di mera agenzia strumentale, per l'attuazione degli interventi decisi dai Ministri di riferimento, in carenza sia di una adeguata programmazione, sia di regole procedurali che assicurino quantomeno imparzialità e trasparenza.

Sarebbe necessario, pertanto, o l'immediato varo del regolamento oppure il riesame della sua configurazione giuridica, se non della sua stessa sopravvivenza. Nell'ipotesi in cui venisse confermata la sopravvivenza *Arcus*, sarebbe auspicabile la revisione della dettagliata disciplina sugli organi<sup>22</sup>.

---

<sup>19</sup> C. Barbati, *Arcus spa: il modello societario*, in "Aedon" n. 2/2005.

<sup>20</sup> C. Barbati, *Arcus spa ...*, prec. cit.

<sup>21</sup> Corte dei Conti, *Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria della "Società per lo sviluppo dell'arte, della cultura e dello spettacolo - Arcus S.p.A."*, per l'esercizio 2006 (Del. 6.6.2007).

<sup>22</sup> Corte dei Conti, *Relazione sul risultato...*, prec. cit.

Un richiamo viene inoltre formulato sulla tempestività delle nomine, ai cui ritardi si riconnettono il funzionamento completo del Consiglio di amministrazione nel solo primo anno di vita della Società, una prolungata gestione commissariale e la situazione di proroga del Collegio dei Sindaci.

Con riguardo all'attività svolta, si osserva che solo una forte capacità propositiva e promozionale, per iniziative autonome e diverse da quelle ordinarie ministeriali, sarebbe in grado di dimostrare l'effettivo valore aggiunto creato dalla Società, giustificandone l'istituzione e consentendo di verificarne nel tempo la validità.

#### 4.2.2. Ales S.p.A.

La *Ales - Arte Lavoro e Servizi S.p.A.* - è una società mista, costituita nel 1998 per volontà e iniziativa del Ministero per i Beni e le Attività Culturali, unitamente a Italia Lavoro S.p.A. (società totalmente partecipata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, che opera per legge come agenzia tecnica del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale nel campo delle politiche del lavoro, dell'occupazione e dell'inclusione sociale), con il duplice obiettivo della realizzazione di un'inedita struttura *multi-service*, destinata al settore dell'arte e della cultura e della creazione di opportunità occupazionali, fra l'altro, per i lavoratori già impegnati nei lavori socialmente utili presso lo stesso Ministero.

Tale iniziativa, la prima in questo settore, è maturata nell'ambito di un rinnovamento delle politiche legislative e gestionali, volto a promuovere un più ampio accesso dell'imprenditoria privata nel settore dei beni culturali.

La *Ales S.p.A.* rappresenterebbe, per queste nuove esigenze emergenti, una risposta in sintonia con la nascita di nuove forme gestionali, volte al coinvolgimento di soggetti pubblici e privati, per lo sviluppo di tutti quei servizi destinati al miglioramento dell'offerta culturale.

Lo scopo di *Ales S.p.A.* è la progettazione e la gestione di attività a supporto del settore culturale: soprintendenze, musei, siti archeologici, biblioteche e archivi, per arrivare a un *global service* finalizzato alla soluzione di tutte le problematiche gestionali del settore dei beni culturali, a livello sia nazionale sia locale, sia pubblico sia privato.

Essa svolge servizi qualificati per Soprintendenze ed Istituti del MiBAC nel Lazio e in Campania.

La *Ales* oggi è una delle realtà *leader* di mercato nella progettazione e realizzazione dei servizi per i beni culturali. Tra i servizi e le attività erogate dalla *Ales S.p.A.* si evidenziano:

- attività di manutenzione ordinaria in siti di interesse culturale, storico ed architettonico e di strutture e del verde in aree archeologiche;
- uffici ed istituti periferici del MiBAC; servizi di supporto alle biblioteche e agli archivi; supporto tecnico amministrativo agli uffici del MiBAC;
- gestione di musei ed aree archeologiche; servizi di sorveglianza ed accoglienza; servizi di accoglienza e biglietteria.

Come si può notare, un simile soggetto si pone come un *competitor* chiaramente avvantaggiato, rispetto a quelli che operano apertamente sul mercato, dagli affidamenti diretti acquisiti come emanazione dell'amministrazione pubblica; tra l'altro esso risulta affidatario di forme di gestione (*global service*) che normalmente non trovano diffusione nelle ordinarie gare per la concessione di servizi.

### 4.3. I soggetti operanti a livello regionale e comunale

#### 4.3.1. Scabec S.p.A.

La *Scabec*, Società Campana per i Beni culturali, costituita nel 2003 dalla Regione Campania con lo scopo di “valorizzare il sistema dei Beni e delle Attività Culturali quale fattore dello sviluppo della Regione Campania”, è di recente divenuta una S.p.A. a capitale misto pubblico-privato: 51% alla Regione Campania e 49% a Campania Arte, una S.r.l. consortile la cui proprietà è a sua volta composta per il 44% dalla Pierreci S.C.p.A., per il 22% da Mondadori Electa S.p.A. e per il resto da quote non superiori al 10% diviso fra aziende specializzate nei diversi settori della filiera dei beni culturali, dai servizi di accoglienza, alla promozione, ai restauri.

L’oggetto sociale della *Scabec* è il seguente (art. IV dello Statuto): “La società ha lo scopo di valorizzare il sistema dei Beni e delle Attività Culturali quale fattore dello sviluppo economico della Regione Campania. La società si pone l’obiettivo di costituire un punto di eccellenza per il settore, confrontandosi anche con le migliori esperienze internazionali.”

La *governance* di *Scabec* è improntata ad una cooperazione tra pubblico e privato: al socio pubblico sono soprattutto demandate le funzioni strategiche, di controllo qualitativo e di monitoraggio dei benefici indotti sul territorio, mentre al socio privato è delegata la gestione dei servizi e il governo della società.

In sintesi, la *Scabec* gestisce alcuni siti campani di competenza statale, andando al di là della pura e semplice organizzazione dei servizi aggiuntivi, occupandosi dell’intera gestione del sito (manutenzione, organizzazione di mostre, ...), sempre sotto la vigilanza delle Soprintendenze, cui resta il compito della tutela. Si rileva anche una sovrapposizione con l’operato di Ales S.p.A. descritto precedentemente.

Nel corso del 2007 sono emersi più palesemente i problemi di correttezza del ruolo svolto dalla *Scabec*. Lo stesso Parlamento si è occupato della questione ed ha sottolineato come, non essendosi ancora concluso l’accordo fra il MiBAC e la Regione Campania sulla concessione in forma diretta della gestione di alcuni siti archeologici e altri beni culturali, sia stata adottata una decisione unilaterale di affidamento da parte del Direttore Regionale in contrasto con le disposizioni del CBC.

#### 4.3.2. Beni Culturali S.p.A.

La Beni Culturali S.p.A. è stata costituita con un’intesa tra la Regione Siciliana e la Itainvest Sicilia, con il fine di effettuare interventi diretti a creare attorno ad ogni bene culturale un sistema locale di sviluppo, in linea con gli obiettivi di programmazione indicati dal Governo Regionale.

La Società agisce nell’ambito dei beni culturali ed ambientali, sulla base di una convenzione con l’Assessorato Regionale ai beni Culturali ed Ambientali, con attività rivolte alla conservazione e fruizione dei beni e “mediante un processo di concertazione con i soggetti pubblici e privati destinatari dei servizi offerti”, che occupano una larga varietà di aspetti:

- la valorizzazione di siti e beni monumentali, mediante l’implementazione di effetti speciali di luci e suoni da divulgare attraverso immagini televisive proiettate all’interno dei siti, tali da esaltare gli aspetti storico-culturali ed ambientali endogeni;

- la realizzazione e vendita di linee editoriali per spazi museali espositivi nelle principali lingue: cataloghi, periodici, sussidi audio-visivi ed informativi, CD ROM, videocassette, *gadget*, guide didattiche;
- la realizzazione di percorsi multimediali di visita, mediante la diffusione di immagini virtuali, simulanti la struttura tipologica originale;
- la fornitura di servizi di caffetteria, ristorazione, guardaroba, pulizia, vigilanza e vendita di altri beni correlati all'assistenza e informazione museale;
- l'organizzazione di mostre, concerti e altre iniziative promozionali correlate alla fruizione del bene culturale;
- l'organizzazione e gestione, per, mezzo di azioni mirate di *marketing*, dell'offerta culturale del bene, tramite *tour operator*;
- l'organizzazione e gestione del servizio di biglietteria.

L'unico socio, in possesso del 100% del capitale versato, è oggi l'Assessorato Regionale per l'industria della Regione Sicilia, come risulta dall'ultimo cambiamento dell'assetto societario avvenuto nel settembre 2007, che configurerebbe la Società come un soggetto destinatario di affidamenti *in house*.

Nel caso della Beni Culturali S.p.A. ci troviamo però di fronte ad un soggetto che non opera solo nell'ambito iscritto nella denominazione sociale, ma anche in quello dello spettacolo e dell'industria, arrivando alla produzione di beni chiaramente rientranti nell'attività manifatturiera e alla fornitura di servizi disponibili sul mercato.

#### 4.3.3. Zètema Progetto Cultura S.r.l.

Zètema Progetto Cultura, costituita nel 1998 su iniziativa di ACEA, con Costa Edutainment e Civita Servizi, è stata totalmente acquisita dal Comune di Roma fino al 100% del capitale nel corso del 2005. La sua *mission* finalizzata ad ottenere una fruizione ottimale del patrimonio storico artistico della Città ed il suo *core business* consiste nella gestione di attività e servizi culturali e turistici, oltre che nell'organizzazione di eventi.

Sul piano operativo, le attività sono molteplici (gestione della Rete dei Musei Civici e di diversi spazi cittadini dedicati allo spettacolo, alla cultura ed all'accoglienza turistica, progettazione, manutenzione, conservazione e catalogazione) e alcune di queste sono state affidate a Zètema fin dal 2000, cioè prima della totale acquisizione del Comune di questa Società.

Le attività, gli obiettivi e l'assetto societario sono stati progressivamente definiti e articolati, in funzione della messa in atto di una strategia del Comune volta al potenziamento e all'integrazione dei propri servizi culturali e turistici.

È interessante rilevare a proposito di Zètema – vista l'ampiezza dei compiti affidati che, dalla lettura dello statuto, coprono il settore culturale in senso lato, comprese attività industriali e di servizi collegate, cioè settori e mercati aperti alla concorrenza – come essa sia stata varie volte oggetto dell'intervento della giurisdizione amministrativa, i cui esiti possono essere particolarmente interessanti per le riflessioni condotte nel presente lavoro.

Principale oggetto di ricorso sono stati due successivi affidamenti diretti, senza gara, deliberati a favore di Zètema sia a seguito della prima acquisizione del 75% del capitale sociale (febbraio 2005) sia del residuo 25% (novembre 2005), riguardanti non solo la valorizzazione dei beni culturali, ma anche servizi di progettazione, conservazione, manutenzione e restauro.

Nel merito, un primo aspetto rilevante ha riguardato la disciplina giuridica a cui fare riferimento per gli affidamenti *in house*. Rispetto al possibile richiamo sia al TUEL (art. 113, comma 5) sia al CBC (art. 6 e art. 115, comma 3, lett. a), il giudice (TAR Lazio, Sez. II, n. 11471/2005) ha chiaramente indicato il secondo; anche a livello di enti locali, andrebbe quindi data prevalenza alla "specialità" normativa della valorizzazione dei beni culturali, anche se entrambe le discipline prevedono la possibilità di ricorrere all'affidamento diretto *in house* (nel caso del TUEL, tale strumento ha una valenza generale, di modalità operativa dei servizi pubblici locali).

Altro profilo di interesse, confermato in tutto il complessivo intervento della giustizia amministrativa su Zètema (v. anche TAR Lazio, Sez. II, n. 7373/2006, e Consiglio di Stato, n. 1513 e n. 1514 del 2007), riguarda la prevalenza dell'evidenza pubblica, nelle attività non direttamente rientranti nella valorizzazione, e delle relative norme contenute, al tempo in cui furono operati gli affidamenti in esame, nel D.Lgs. n. 30/2004 (poi inserite nel CCP del 2006).

Le conclusioni della giustizia amministrativa su Zètema sono state piuttosto chiare. L'affidamento *in house* della valorizzazione, in base alla normativa allora vigente, non poteva essere messo in discussione (anche se ciò era sostenibile solo dal momento in cui il Comune di Roma aveva acquisito il 100% del capitale)<sup>23</sup>; ma la valorizzazione non poteva essere dilatata in via interpretativa fino a comprendere attività come progettazione, conservazione e manutenzione, il cui affidamento deve seguire le regole inderogabili dell'evidenza pubblica.

In tal senso, si dovrebbe quindi escludere che, anche in difetto di fissazione di livelli essenziali sulla qualità della valorizzazione, quest'ultima comprenda, ad esempio, sotto la generica nozione di conservazione, tutte le attività di progettazione e di restauro dei beni culturali, cioè di prestazioni la cui acquisizione è regolata dagli appalti pubblici di lavori e resta disciplinata dalla relativa legislazione.

Anche di fronte al limite posto dal giudice amministrativo sulla "specialità" della disciplina applicabile in tema di valorizzazione dei beni culturali, all'epoca del suo intervento, l'ente locale sarebbe stato comunque libero di utilizzare, qualora ne ricorressero i presupposti, l'affidamento diretto *in house*. Tuttavia, la scelta tra questo modello e l'evidenza pubblica non dovrebbe avvenire in astratto, bensì in base al specifico progetto di gestione del servizio, all'analisi della disciplina dei beni o servizi oggetto di affidamento e, infine, alla luce della favorevole esperienza pregressa (TAR Lazio, Sez. II, n. 7373/2006).

Non basta, quindi, richiamarsi, come fa il Comune di Roma anche in atti più recenti (ad esempio, nelle premesse della delibera di Giunta n. 28/2007), alla positiva esperienza di *global service* affidata a Zètema, ma occorre fare attenzione ai "contenuti" dell'affidamento, oltre che alla piena coerenza con i vincoli formali posti sul ricorso all'*in house*.

Nel ribadire che quest'ultimo aspetto è stato pienamente riconosciuto dalla giustizia amministrativa, anche se solo a seguito dell'acquisizione del 100% del capitale, va aggiunto che il criterio della "dipendenza organica", come richiesto dalla giurisprudenza comunitaria, è risultato completo anche negli aspetti del controllo sulla gestione e sugli organi societari, pur se su questo aspetto non mancano più recenti opinioni diverse, ma tutte da vagliare<sup>24</sup>.

Prendendo spunto da Zètema, spesso proposta come "modello" (pur non esente da critiche) di efficienza rispetto all'ordinaria amministrazione e di soddisfazione dell'utenza (anche se ottenuta con condizioni operative migliori di qualsiasi affidamento a privati con gara), an-

---

<sup>23</sup> Cioè dal novembre 2005. Il CDS parla di "illegittimità" del precedente affidamento (Dec. n. 1513/2007).

<sup>24</sup> AGIS Lazio et al., *Reclamo per la violazione della normativa comunitaria...*, prec. cit.

drebbere verificati con più attenzione alcuni profili di potenziale contraddizione con l'attuale assetto della disciplina sulla valorizzazione del CBC, a seguito del D.Lgs. n. 156/2006, a cui si dovrebbe fare stretto riferimento, secondo un'interpretazione coerente della giurisprudenza amministrativa qui esaminata. In tal senso, sembrerebbe da escludere l'affidamento diretto *in house* a società pubbliche locali. Anche la possibilità di ricorrere al TUEL, cioè alla disciplina non solo sui servizi pubblici locali di rilevanza economica, ma anche su quelli che ne sono privi, non sarebbe comunque applicabile in presenza di una disciplina "speciale". Su questa possibile conclusione il dibattito resta aperto, anche perché essa pone le stesse problematiche sopra richiamate, dell'alternativa del CBC tra gestione diretta pubblica e gestione indiretta in concessione.

#### 4.4. L'attività delle Fondazioni

L'utilizzo delle fondazioni nell'ambito delle attività culturali si è rapidamente evoluto da soggetto di stabilizzazione organizzativa del mecenatismo, che inizialmente l'avevo caratterizzato, a vero e proprio strumento di intervento e di gestione. In diversi casi, ormai, si potrebbe parlare di uno stabile "sostituto" della pubblica amministrazione, anche per il trasferimento in capo alla fondazione di beni e strutture culturali, per gestirne e attuarne la valorizzazione, come "intermediario" nei confronti delle imprese affidatarie finali delle attività richieste, ma anche come affidatario delle stesse attività, direttamente o per il tramite di società partecipate dalla stessa fondazione. In questo caso, configurabile in tutto e per tutto all'affidamento *in house*, si configurerebbe una doppia elusione dei vincoli posti all'utilizzo di questo schema: nel rapporto tra la fondazione e l'amministrazione conferitaria del bene e in quello tra la fondazione ed il soggetto materiale affidatario delle attività.

In tal senso, risulta anche ambiguo il loro ruolo a metà tra un soggetto orientato da finalità pubbliche, privo di fini di lucro, e un soggetto imprenditoriale vero e proprio. Probabilmente è proprio questa ambiguità che ne ha favorito la diffusione e l'utilizzo, anche con modalità tendenti all'elusione della concorrenza, trattandosi di un soggetto che appare (teoricamente) immune dal normale controllo esercitato sugli enti pubblici o sulle loro dirette emanazioni. Tale ambiguità di fondo è stata poi associata ad una relativa maggiore efficienza che le fondazioni presenterebbero rispetto alle strutture pubbliche in senso stretto, essendo svincolate dalle procedure amministrative.

Soprattutto il profilo imprenditoriale delle fondazioni appare di dubbia ammissibilità, in quanto la valorizzazione non presuppone come condizione la disponibilità del patrimonio. Inoltre, il modello non appare il più opportuno per tenere distinti e contemporaneamente comporre i diversi interessi e le differenti competenze tra amministrazione centrale, amministrazione locale e gestore professionale degli investimenti e dei servizi (come ben testimonia dalle complesse vicende della riforma statutaria delle fondazioni bancarie).

Anche sotto il profilo dell'efficienza, la fondazione non rappresenta certamente la più agile delle strutture imprenditoriali e ha dimostrato i suoi limiti nel porsi come ulteriore soggetto di mediazione per l'appalto degli investimenti in infrastrutture materiali e immateriali di conservazione e fruizione, così come nell'*outsourcing* dei servizi ai visitatori, con una indiscutibile perdita di efficacia ed efficienza ed un conseguente spreco di risorse.

Rispetto alle originarie finalità di utilizzo della fondazione (anche nella forma della "fondazione di partecipazione", che ha avuto esiti scarsi e non del tutto accettabili, come già illustrato nel prec. par. 3.2), di intervenire soprattutto nelle situazioni in cui l'estrema carenza di

risorse proprie rende sostanzialmente impraticabile la tutela del bene o la produzione di servizi culturali ritenuti essenziali per la collettività, potrebbe risultare coerente (soprattutto con gli obiettivi di efficienza e di ottimizzazione della gestione del patrimonio culturale) un ruolo di “agenzia” di *procurement* per le amministrazioni che vi partecipano, ma nel rispetto delle regole che dovrebbero applicarsi alla loro azione come stazioni appaltanti. Sul mancato rispetto di tali procedure, da parte di alcune fondazioni di emanazione statale o di enti locali, sarebbe opportuno un approfondimento delle autorità di vigilanza.

#### 4.4.1. Fondazione Musica per Roma

La *Fondazione Musica per Roma* (FMR) nasce il 19 luglio 2004, cambiando la ragione sociale originaria di S.p.A. con la quale venne istituita nel 1999. Giuridicamente si tratta della prima grande trasformazione di una S.p.A. in Fondazione, consentita dalla riforma del nuovo diritto societario.

I soci fondatori sono il Comune di Roma, che ha conferito alla *FMR* in comodato d'uso per 99 anni l'Auditorium “Parco della Musica”, la Camera di Commercio, la Provincia di Roma e la Regione Lazio.

Dalla data di inaugurazione, 21 dicembre 2002, l'Auditorium “Parco della Musica” è una consolidata realtà nel panorama della vita culturale della città di Roma e del Paese, con un'affermazione riconoscibile sia sul piano della qualità dell'offerta sia della quantità di pubblico coinvolto.

Ogni anno più di un milione di persone, tra spettatori e partecipanti alle varie iniziative, ha visitato il complesso gestito dalla *FMR*. La capacità di autofinanziamento della struttura supera ormai il 65% del bilancio complessivo.

Attraverso queste attività di promozione culturale, l'Auditorium “Parco della Musica” è divenuto un importante strumento per progettare iniziative di rilancio e riqualificazione della città, con particolare riferimento alle iniziative e delle strutture culturali, ambito nel quale Roma ha compiuto negli ultimi anni un enorme balzo in avanti, collocandosi a livello delle più importanti capitali europee.

Sulla scorta di questi successi, il Comune di Roma ha conferito a *FMR*, insieme a Zètema (vedi sopra), i diritti di utilizzo e gestione delle proprie infrastrutture per la realizzazione di attività culturali. Tale affidamento, tuttavia, appare qualificabile come concessione di servizi, in quanto parte della remunerazione è data dagli introiti del botteghino e delle altre attività commerciali gestite dall'affidatario, che così viene ad assumersi, almeno in parte, il rischio di gestione.

Lo stesso Comune di Roma ha inquadrato l'affidamento a *FMR* come *in house* (negli stessi termini in cui, anche per altri aspetti precedentemente evidenziati ha proceduto con Zètema). Anche in questo caso non sembrano ricorrere i relativi presupposti, non essendo sostenibile che il Comune di Roma eserciti sui *FMR* “un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi”. In particolare, al pari di Zètema (come sopra esposto), il consiglio di amministrazione di *FMR* dispone della facoltà di adottare tutti gli atti ritenuti necessari per il conseguimento dell'oggetto sociale, mentre i poteri attribuiti al Comune dai relativi statuti corrispondono a quelli previsti per la maggioranza dei soci dal diritto societario.

Manca anche la previsione in capo all'Amministrazione di puntuali e specifiche modalità di intervento sulle decisioni assunte dai relativi organi di gestione, tali da configurare una concreta possibilità di intervento e influenza sulla gestione della fondazione, il cui statuto ammet-

te espressamente la possibilità di un ingresso di nuovi soci (e quindi di diluire ulteriormente il “controllo” del Comune). Anche nel caso di *FMR* l’oggetto sociale notevolmente ampio e include attività di natura prettamente commerciale.

In considerazione di quanto sopra, la legittimità degli affidamenti in favore di *FMR*, essendo contraria ai generali principi di trasparenza e non discriminazione, appare quanto meno controversa, tanto più se, come fondazione, procede a sua volta ad affidamenti diretti a terzi delle attività di propria competenza.

#### 4.4.2. Le Fondazioni bancarie

Le Fondazioni d’origine bancaria hanno svolto un ruolo rilevante nel campo dei beni culturali, al quale spesso sono istituzionalmente destinate dagli specifici fini statutari. Tuttavia, il loro ruolo e la loro operatività possono presentare diversi profili elusivi o lesivi della concorrenza.

In particolare, il ruolo svolto dalle società strumentali – in cui alle Fondazioni è consentito avere partecipazioni di controllo – dovrebbe essere rivolto “in via esclusiva per la diretta realizzazione degli scopi statutari perseguiti dalla Fondazione nei Settori Rilevanti” (D.Lgs. n. 153/1999), anche se è oggetto di forti critiche e rilievi giurisdizionali e di altra natura.

Diverse Fondazioni bancarie hanno, in effetti, partecipazioni in società costituite per operare nel campo dei beni culturali (la Fondazione Monte dei Paschi possiede il 100% di in Vernice S.r.l.; la Fondazione Cassa di Risparmio di Venezia ha il 43% della Umberto Allemandi S.p.A; la Fondazione Banco di Sicilia ha il 30% di Civita Sicilia S.r.l.; le Fondazioni Cassa di Risparmio di Alessandria e Cassa di Risparmio di Venezia hanno partecipazioni per circa il 15% di Civita Servizi S.r.l.). Tuttavia, la partecipazione delle Fondazioni in società aventi fini di lucro comporterebbe una sostanziale alterazione della concorrenza, in particolare per quanto riguarda i servizi aggiuntivi dei beni culturali.

Questa conclusione è confermata dalla sentenza del TAR del Lazio, sez. II, n. 7590 del 2005, che afferma come l’affidamento dei servizi museali aggiuntivi possa avvenire solo sotto forma di pubblico appalto di servizi. Più esplicitamente, un’altra sentenza del TAR del Lazio, sez. I, n. 1898 del 2006, come la presenza di Fondazioni bancarie in società commerciali alteri il corretto andamento della concorrenza nel mercato.

Questa conclusione è indirettamente confermata da una Circolare dell’Agenzia delle Entrate, secondo la quale le Fondazioni perdono il beneficio fiscale di aliquote ridotte proprio a causa della loro capacità di avere partecipazioni di controllo nelle società strumentali, poiché tale situazione equivarrebbe all’esercizio d’impresa, non essendo sufficiente l’assenza di fini di lucro o il raggiungimento dei fini di utilità sociale. Una serie di pronunce della Corte Cassazione ha poi confermato questo indirizzo.

Le società strumentali rappresentano, quindi, un elemento che snatura la funzione delle Fondazioni bancarie e, allo stesso tempo, in particolare se affidatarie di attività secondo lo schema *in house*, un’ancor più evidente modalità di elusione della concorrenza, ma in questo caso con caratteristiche ben più incoerenti con i ristretti termini di ammissibilità previsti dalla disciplina comunitaria e persino da quella nazionale, specie di quella sugli enti locali.

