

L'amministrazione dei beni culturali: ipotesi di riforma

Coord. da Luigi Covatta

Riunione del 17 dicembre 2008, ore 18.

Sono presenti: Patrizia Asproni, Franco Bassanini, Marco Cammelli, Luigi Covatta, Ferruccio Ferruzzi, Valerio Francola, Marzia Gandiglio, Linda Giuva, Andrea Granelli, Pietro Graziani, Massimo Lo Cicero, Nicoletta Loiudice, Bruno Pellegrino, Giuseppe Pennisi, Andreina Ricci, Stefano Rolando, Silvano Topi, Bruno Zanardi, Lucia Zannino.

Franco Bassanini

Il Ministro dei Beni e le Attività Culturali manderà a partecipare ai nostri lavori il consigliere Torsello e Resca, e questo ci consente di avere un'interlocuzione importante. Una delle prime cose che dobbiamo fare è valutare se il gruppo ha bisogno di integrazioni perché ci sono competenze mancanti, per cui vanno ricercate e sollecitate, oppure se invece abbiamo già un quadro di competenze sufficiente, non solo tra i presenti ma anche tra quelli che sono disponibili a collaborare ma che non sono presenti per precedenti impegni oggi. La premessa, secondo la nostra tradizione, è che i gruppi di studio si sa da dove partono ma non si sa mai dove arrivano, non si sa mai nemmeno se arrivano. Può darsi che si faccia un bel lavoro di riflessione che produce analisi e proposte e allora queste si traducono in un *paper*, poi in momenti di discussione sul *paper* e poi questo si traduce in un libro in cui ci si dividono le parti, ma sempre con l'idea di avere un momento di verifica e riflessione collegiale sui pezzi o capitoli che ognuno scrive. Ci sono altri gruppi in cui invece dopo qualche riunione ci si accorge che non si ha materiale a sufficienza per poter produrre qualcosa di interessante. Il documento introduttivo scritto da Luigi Covatta, volontariamente provocatorio, serve come punto di partenza da cui poter sviluppare sia temi condivisi che altre questioni che vanno in direzione opposta.

Luigi Covatta

Come ha già detto Bassanini questo documento vuole essere solo una prima provocazione alla discussione, tenendo conto che nel corso di questi ultimi 12 anni abbiamo avuto 4 o 5 riforme dell'organizzazione del Ministero dei Beni Culturali, abbiamo avuto un testo unico nel 1998, un nuovo codice nel 2002, quindi un intenso fervore di opere e di parole che però non hanno messo a fuoco preliminarmente l'oggetto di tante attenzioni; non si sono preoccupati di ridefinire la nozione di bene culturale e patrimonio culturale, hanno eluso il tema dei nuovi termini in cui si pone la funzione di tutela. Tutte queste discussioni cioè sono sempre avvenute prescindendo da una riflessione sui fondamentali: di che cosa stiamo parlando, cosa significa tutela in un contesto in cui la nozione di patrimonio culturale non è più riducibile alle cose di interesse storico-artistico del 1939.

Giuseppe Pennisi

Dopo tangentopoli ogni Direzione Generale del Ministero ha istituito una corte dei conti interna col risultato che il ministero non spende, ed è inutile parlare di spesa perché i residui passivi dello scorso anno sono spaventosi: sono intorno all'1,3 miliardi di euro. Dobbiamo partire da un punto di vista diverso. L'Italia ha un Ministero dei Beni Culturali ma non ha un *ministero della cultura* e credo che questo sia veramente un aspetto drammaticamente importante. Abbiamo altrimenti un *ministero dei musei*, a cui sono accorpate due cose che appartenevano al vecchio ministero dello spettacolo che sono divisioni erogatorie, perché tutte le altre divisioni non spendono e non hanno procedure che permettono di spendere. Esiste ad oggi un ministero dei musei, un po' del paesaggio e dell'archeologia ma non della cultura. Un ministero che si dovrebbe occupare anche dei contenuti audiovisivi, che proprio ora che stiamo andando incontro al digitale terrestre è di importanza fondamentale per controllare le migliaia di canali che nasceranno.

Luigi Covatta

Questa può essere una conclusione della ricerca. Noi però vorremmo partire da una riflessione su quello che c'è e che probabilmente essendoci nella forma in cui c'è impedisce anche una gestione efficace dei beni culturali. Penso che sia bene cominciare a riflettere sullo stato dell'arte, anche facendo un'indagine sul finanziamento e sulla capacità di spesa da cui verrà fuori in maniera abbastanza evidente che quella roba lì non funziona. Perché altrimenti rischiamo di partire dal tetto e non dalle fondamenta. Io non penso sia inutile avere una prima riflessione sul funzionamento di questa macchina che, come ha scritto Andreina Ricci, è una specie di *monstrum* nella nostra struttura amministrativa, è l'unico organismo che progetta, esegue e collauda.

Stefano Rolando

C'è un retaggio di ricerca e di discussione recente attorno a questo tema. Quest'ultimo scorcio di tempo ha segnato due spunti: il primo quello di tentare di giustificare la politica del tendenzialmente 1% cioè come giustificare al Paese la trasformazione del bilancio dal 0,26% all'1%. Cosa che non era per niente chiara e attorno a questa proposta del "tendenziale 1%" c'era accorpata proprio la trasformazione strutturale del ministero: il tentativo di esplorare la problematica di perimetro attorno ai temi dell'industria culturale e della creatività. In questa direzione ha lavorato la Commissione presieduta da Santagata, con una vasta ricognizione nel campo dell'economia della cultura del paese; si trattava anche di un tentativo di proporre un posizionamento italiano su questo tema essendo il 2009 l'anno europeo della creatività su cui esiste già il posizionamento degli altri paesi in sede internazionale. Rapporto consegnato all'allora Ministro Rutelli e finito nel dimenticatoio. L'Italia produce un perimetro in 12 settori disomogenei da quelli classificati dall'Europa in cui disegna un 9,6% del PIL e 11,8% dell'occupazione, quindi in una posizione di straordinaria preminenza. Attorno a questo il precedente Ministro ha cercato di costruire un presidio istituzionale intorno al tema della creatività e ha radicato a Milano il Consiglio Nazionale del Design. Tutto ciò è rimasto in sospeso in contraddizione con una riforma dell'amministrazione che ha negato, durante lo stesso governo, tutti questi presupposti e liquidato la competenza nel campo dell'arte contemporanea. Ha fatto una operazione teorica in avanti e organizzativa indietro.

Piero Graziani

Il discorso della spesa. Va fatta una ricognizione puntuale su quello che è lo stato reale della spesa che non può essere ridotto solamente al bilancio ordinario del ministero. Ci sono tutta una serie di altri fattori importanti che determinano dei cortocircuiti sia interni che esterni. Nello 0,26% rientra ad esempio anche il FUS, i circa 500 milioni di euro destinati allo spettacolo. Tra l'altro non è affatto vero che quello è soltanto un momento erogatorio, lo è parzialmente, perché vista la logica dell'anticipazione non c'è una verifica sul consuntivo. Sostanzialmente è un altro cortocircuito del sistema perché l'anticipazione raggiunge al massimo l'80% della richiesta del progetto x o y; il saldo del 20% avviene, se avviene, anche a distanza di anni a presentazione del consuntivo. La presentazione del consuntivo delle spese sostenute dai vari soggetti è un consuntivo reale? Viene presentato? E se non viene presentato quali sono le procedure di recupero dei fondi? Ci sono tutta una serie di fattori che se non vengono sviscerati e messi in luce perdiamo lo scenario di fondo. Aggiungo: il discorso particolare che riguarda il ministero riguarda anche le contabilità speciali, in cui risulta speso ciò che in realtà è stato solamente messo da una parte, cioè trasferito da un soggetto a un altro, quindi risulta in effetti erogato ma non speso. Il discorso dei musei è un discorso politico-ideologico più che di tipo tecnico, perché è vero che ci sono 400 e più nuclei museali ma è altrettanto vero che sono musei espressione del territorio. Se si vuole immaginare la logica di tipo francese o peggio ancora anglosassone diventano delle astronavi presenti in un determinato territorio che possono diminuire nel numero ma allargarsi nelle dimensioni. Dal mio punto di vista risulterebbe estremamente incongrua con quella che è la storia e la tradizione museale italiana. Oltretutto parliamo di musei dello Stato, di un segmento importante ma non esaustivo, basti portare l'esempio di Roma in cui i musei più importanti sono di proprietà del comune, come i Musei Capitolini. Quindi semmai c'è un problema ulteriore, quello di ipotizzare un sistema nazionale dei musei. Concludo: lo 0,26% in realtà è lo 0,15-0,19% se non facciamo conto dei fondi per lo spettacolo.

Bruno Pellegrino

Il discorso di istituire un *ministero della cultura* è di fondamentale importanza; rappresenta un aspetto vitale, una visione strategica di questo tema che essendo stato marchiato nel tempo da una serie di comportamenti irrazionali ha praticamente sedimentato sul campo una serie di equivoci, di inefficienze e di difficoltà proprio di linguaggio comune da trovare per ragionare. Nel 1992 avevo presentato un disegno di legge sull'istituzione del famoso ministero della cultura e della comunicazioni che era il frutto di un lavoro iniziato negli anni '80. Spadolini ebbe più di qualche perplessità riguardo l'attuazione di un disegno che andasse a ritoccare la sua "creatura" e dopo anni di lotte infruttuose ci siamo ritrovati con Veltroni in una situazione paradossale, in cui avevamo un *ministro della cultura* senza che esistesse un *ministero della cultura*, poiché Veltroni avocò a sé le deleghe dello spettacolo che ritrovò nei cassetti della Presidenza del Consiglio. Se vogliamo una riflessione tecnica sugli aspetti che riguardano che cosa vuol dire bene culturale, in un'accezione tradizionale e anche in maniera rigorosa, possiamo farlo; ma questa non è una materia tecnica, è anche una materia che ha una prospettiva politica formidabile, poiché è uno dei vettori principali dello sviluppo del paese. Abbiamo sul tavolo un sistema complicato, poiché questo ministero non è più quello di Spadolini e non è mai diventato il *ministero per la cultura* come voleva Veltroni.

Marco Cammelli

Il punto chiave è la parte iniziale del documento di Covatta in cui sottolinea che ci troviamo di fronte a una cosa che più tira e più si soffoca. Da un lato il continuo allargamento di nozione di bene culturale nel sostantivo e nell'aggettivo, e dall'altra il voler imbussolare tutto questo in una struttura determinata data cercando in vario modo e con decine di provvedimenti all'anno di rincorrere disperatamente questa nuova veste mitica. Perciò le contorsioni concettuali e organizzative sono varie ed è da questo che vedo il blocco di tutto il sistema: difficoltà di rapporti tra amministrazione centrale e periferica, tra pubblico e privato. L'amministrazione attuale non è in grado di gestire i rapporti col privato, il privato è punto di arrivo non un punto di partenza. Questa analisi di Covatta quindi io la condivido, però ci sono altre questioni importanti: lo strumento fiscale è chiave nel discorso. Ci sono poi addirittura paesi che vivono bene anche senza un ministero. È importante sottolineare che sono cambiati gli interlocutori delle politiche culturali, molte funzioni sono passate al Ministero dell'Economia, traslazione importante di potere. Ragioniamo su questo, se è un peggioramento o se invece è un bilanciamento che equilibra in maniera migliorativa il sistema. Molti attori sono cambiati, alcuni cercati e trovati, come le fondazioni, altri cercati ma non trovati come i privati. Dove dissento con Covatta è che il ministero non è secondo me il punto di partenza. Al ministero ci arriverei alla fine, sapendo cosa chiedergli, ma prima domandiamoci se il modello del ministero sia l'unica forma organizzativa possibile per gestire i beni culturali. Il punto di partenza è il tentativo di distinguere nella matassa del bene e della tutela un cerchio stretto di cose in cui la conservazione in quanto tale prevale su ogni altra cosa e tutto il resto è gerarchizzato al di sotto, e un cerchio più ampio, in cui i discorsi di gestione e valorizzazione economica convivono, possono confrontarsi e possono essere funzionalizzati.

Ferruccio Ferruzzi

Cammelli anticipa in parte quello che è il mio pensiero. Bisogna partire dai fondamentali. Occorre definire quali sono le funzioni che noi ci aspettiamo vengano svolte da questa struttura, ministero o altro. Poi dobbiamo domandarci se questa struttura che esiste risponde a queste funzioni. Io ritengo che uno dei punti di premessa della nostra scaletta sia definire le funzioni. E sono d'accordo con Cammelli, esiste un nucleo che è la conservazione del patrimonio. Poi per il resto abbiamo un campo che si allarga dai beni culturali verso altre attività, come lo spettacolo, eventi culturali ecc... Proporrò di limitarci alle funzioni che ora vengono svolte per poi riservare a un successivo giro quello dell'ampliamento delle attività. Impostare il discorso su un'analisi delle funzioni che dovrebbe svolgere questo ministero, vedere se è in grado di svolgerle e perché eventualmente non lo è. E qui aggiungo, che il sistema dei finanziamenti del ministero da parte del governo influisce sulle inefficienze, perché se i fondi vengono erogati a settembre è impensabile attuare una programmazione adeguata; quindi ragioniamo anche se il sistema in cui è incastonato il ministero dei beni culturali è adeguato, perché il nostro ministero è nel sistema un ingranaggio derivato che non ha una sua autonomia. C'è poi da rivedere la struttura periferica dell'amministrazione, perché attualmente non c'è una decentralizzazione ma una centralizzazione moltiplicata. Altro punto è il tema dell'autonomia e di quella dialettica che ci deve essere tra funzioni di controllo del ministero e funzioni di proposta di progetti di terzi, privati e fondazioni. Questo andrebbe analizzato prima di parlare dei finanziamenti. Poi si può passare ai settori, ai musei, agli archivi, agli eventi culturali di vario genere.

Bruno Zanardi

Bisogna riflettere su quanto la sopravvalutazione dell'arte contemporanea influisca nel lasciar perdere la conservazione dell'arte antica. Un particolare evidente soprattutto nel campo dell'architettura contemporanea che sta avanzando nei centri storici cancellandoli in base a criteri perlomeno discutibili e sui quali va fatta chiarezza. Riguardo la spesa poi bisogna decidere cosa spendere per fare cosa. Si è parlato ad esempio di conservazione e restauro, ma la logica con la quale si muove il ministero è una logica che riguarda il restauro come occasione di recupero eminentemente estetico del manufatto, a prescindere completamente dagli aspetti conservativi; a prescindere anche dal problema vero che è il rapporto tra patrimonio artistico non inteso come singola opera, ma come insieme, in rapporto all'insieme dell'ambiente, tenendo conto che è solo per insieme che ragiona la scienza e che dal punto di vista conservativo il campo dell'arte non è riuscito a fare progressi sostanziali a livello tecnologico di restauro. Della nozione di bene culturale ha dato una definizione meravigliosa alla fine dell'800 uno storico dell'arte, Wolfling, *l'essenza del gotico è tanto in una scarpa appuntita quanto in una cattedrale*: nella scarpa appuntita al minimo della valutazione estetica si accompagna il massimo della valutazione storica, mentre nella cattedrale si ha un massimo di valutazione estetica e un minimo di valutazione storica. Ragionando su un punto di partenza di questo genere che mi pare nobile si può anche dare una valutazione sulla storia dei beni culturali.

Patrizia Asproni

Condivido perfettamente il documento di Covatta. Cancelliamo questo Ministero dei Beni Culturali, non ha alcun senso che esista. Noi di Confcultura abbiamo già cambiato interlocutore, il nostro interlocutore è il Ministro dello Sviluppo Economico, perché qualcosa che non viene detto è che i beni culturali oggi più che mai servono allo sviluppo economico del paese, sono la leva del marketing territoriale. Vi do alcuni dati 420 Musei, 192 hanno i servizi, fatturiamo 104 milioni di euro. Louvre e gli altri 33 musei fatturano 800 milioni di euro. Il Louvre lo scorso anno solo di merchandising ha guadagnato 26 milioni di euro. Noi di Confcultura non riusciamo a far capire il nostro linguaggio al Ministero dei Beni Culturali, non riusciamo a fargli capire che cosa è un conto economico, un piano finanziario, gestire un museo. Un museo deve essere diretto da un manager non da dei curatori, che devono occuparsi esclusivamente e con tutte le risorse possibili della cura dei beni culturali. Dividere quindi la gestione e la valorizzazione economica del museo dalla tutela e dalla conservazione credo che sia imperativo soprattutto in questo momento di scarsità di risorse. I soldi ci sono ma sono spesi male e continuano a essere spesi malissimo come ad esempio i fondi europei e credo che i privati possano essere una risorsa in questo senso. Confcultura ha redatto un libro bianco sui beni culturali in Italia e abbiamo commissionato una ricerca che vi farò avere sul PIL che genera la gestione dell'arte in Italia.

Linda Giuva

Non parliamo più di questo ministero, il punto è ripensare l'amministrazione dei beni culturali. Sono necessari attori nuovi, finanziamenti nuovi ecc... il panorama si è estremamente diversificato. Oggi quali sono i soggetti che lavorano nel campo dei beni culturali, chi fa politiche culturali, quali

sono i bisogni dei beni culturali? Per me l'istituzione del *ministero della cultura* non è necessario. L'altro punto è il problema di tirare fuori profitto dai beni culturali: ci sono dei beni culturali che non producono, è giusto che non producano, ed è giusto che ci siano delle risorse pubbliche su questi beni a fondo perduto. Questo perché si tratta di beni di importanza vitale. Sono d'accordo quindi con Cammelli quando distingue tra un cerchio stretto e uno più ampio in cui poter affrontare anche discorsi di tipo economico-privato. Non sono d'accordo sulla gestione dei musei affidata a manager.

Andreina Ricci

Io credo che sia opportuno non partire dall'osservazione del ministero, ma mettere a fuoco alcuni nodi caldi della questione beni culturali. Analizzate le cose che non vanno si può poi passare ad osservare cosa nel ministero si può migliorare nella sua struttura. Un primo problema fondamentale è che ci sono una serie di rapporti non normati ma esistenti ed essenziali di tutti i ministeri che interfacciano i beni culturali: il ministero dei lavori pubblici, che senza una normativa d'azione fa disastri inenarrabili come ad esempio gli innumerevoli scavi archeologici; il ministero dell'università dove si vanno a formare i futuri sovrintendenti, i tutori dei musei, il ministero dell'ambiente. Il problema della valorizzazione: la separazione auspicata prima tra manager e curatore, tra privato e pubblico se ben regolata da una normativa credo possa dare i suoi frutti. Il profitto in alcuni casi si sa che non ci sarà, in altri può essere irrilevante, in altri può essere importante, quindi bisogna anche qui avere una regolamentazione, un cervello che organizzi razionalmente questa gestione differenziata dei beni culturali.

Lucia Zannino

Partiamo da una definizione di bene culturale: sono d'accordo sul fatto che il patrimonio culturale va considerato non spezzettato, ma che il nostro lavoro potrà essere molto più utile se consideriamo il patrimonio culturale nella sua integrità. Come sostiene Linda Giuva, ci devono essere determinate categorie di beni culturali che devono ricevere fondi dello Stato senza che ci sia un profitto, e che sia lo Stato e non i privati ad occuparsene. Nei confronti dei privati vanno prese molte cautele, perché ci sono stati molti casi in cui hanno fatto danni importanti e irreparabili.

Massimo Lo Cicero

Sono stato di recente nominato dalla Regione Campania presidente della Scabec, una società che dovrà occuparsi di beni culturali. Ci sono due tre punti su cui vorrei porre l'accento: prima di tutto è evidente come ci sono troppi nodi poco chiari, c'è una storia di gestione dei beni culturali molto inconcludente. La stessa Scabec non si capisce perfettamente come sia organizzata, chi stipula contratti con chi, chi controlla l'operato di chi e così via. Secondo punto: la cultura è un tratto identitario, non esiste la cultura ma le culture, quindi i termini *bene culturale* e *ministero della cultura* vanno rivisti utilizzando altre definizioni. Terzo punto: le cose che si chiamano *beni culturali* spesso non sono dei beni, è difficile dare un prezzo a delle cose che voi chiamate "bene culturale" perché spesso non sono un bene monetizzabile. Infine: non si può aziendalizzare le organizzazioni pubbliche, perché una cosa è l'organizzazione di un ministero, di un parlamento e

una cosa è l'organizzazione di una società di capitali. Concludo condividendo il pensiero secondo cui va sviluppato un piano marketing che tragga maggiori introiti dal turismo culturale. Concordo pienamente con l'idea che il momento di crisi economica possa essere un'occasione fondamentale per riorganizzare il sistema dei beni culturali, come un momento di trasformazione radicale.

La prossima riunione è fissata per **lunedì 26 gennaio** alle **ore 18,00**.