

L'amministrazione dei beni culturali: ipotesi di riforma

Coord. da Luigi Covatta

Riunione del 26 gennaio 2009, ore 18.

Sono presenti: Patrizia Asproni, Carla Barbati, Franco Bassanini, Giovanni Bonazzi, Luigi Covatta, Marcello Fedele, Ferruccio Ferruzzi, Valerio Francola, Marzia Gandiglio, Andrea Granelli, Pietro Graziani, Mariella Guercio, Massimo Lo Cicero, Nicoletta Loiudice, Bruno Pellegrino, Giuseppe Pennisi, Andreina Ricci, Lucia Zannino.

Luigi Covatta

Stasera potremmo fare una chiusura della discussione generale sulla scorta di questi importanti contributi che sono stati prodotti dalla prima riunione ad oggi. Verifichiamo se c'è condivisione di alcuni criteri, orientamenti e indicazioni metodologiche e poi potremmo distribuirvi il lavoro per la prosecuzione della ricerca. Credo che i documenti siano abbastanza coerenti. Mi piacerebbe sentire se anche voi condividete questo mio pensiero e quindi assumere questo primo blocco di documenti come premessa del nostro lavoro.

Lucia Zannino

Per poter andare avanti credo sia opportuno fare luce sugli obiettivi di questo gruppo che sono preannunciati ma non ancora chiarissimi. A mio parere ci sono due cose da evidenziare:

- 1) Lavoriamo per produrre una serie di correttivi all'attuale organizzazione del ministero tenendo conto eventualmente di tutte le criticità sottolineate da Cammelli nell'area 3 del suo appunto?
- 2) Lavoriamo per proporre qualcosa di diverso dal ministero attuale, prefigurando anche un ruolo diverso da attribuire alle regioni, chiarendo il concetto di "amministrazione autonoma" come sostituto del ministero, particolare che mi lascia alcune perplessità. Nella seconda area Cammelli mette al punto B un argomento che secondo me va all'inizio, "il ripensamento generale dei beni pubblici e sulle nuove tipologie". Concludo sottolineando che dovremmo tener conto del collegamento tra bene culturale, bene comune e la fruizione di questi beni con i processi educativi.

Andrea Granelli

Il contributo che vorrei provare a dare è relativo a quello di cui mi occupo, la dimensione economica del patrimonio culturale. Siamo di fronte a una serie ingenti risorse finanziarie che vengono e verranno messe potenzialmente su questo tema della cultura, non solo per il 2015, ma anche ad esempio per i POIN - uno di essi sarà su "attrattori culturali, naturali e turismo" - i distretti regionali POR: nella regione Lazio è partito il primo caso italiano di distretto tecnologico della cultura, 70 milioni di euro per finanziare e programmare tecnologie in questo campo. Sono temi che ho vissuto in quanto program manager, ma posso confermare che non esiste un'organizzazione efficiente con cui le istituzioni aiutino ad orientare una ricerca scientifica di base da parte dello Stato. L'altro tema importante è quello dell'*intangibles*, particolarmente attuale oggi in cui il rischio di *credit crunch* è chiaramente molto forte: potrà accadere che il *credit crunch* si applicherà sui settori più innovativi in cui le banche avranno più difficoltà a valutarne la dimensione tangibile, e poiché noi ci occupiamo di settori in cui la dimensione simbolica è molto forte se non c'è un processo strutturale che porti ad avere rilevanza nei sistemi di *rating* delle banche rischiamo di non trovare risorse nei settori che ci interessano. Il discorso dei diritti d'autore, del pattern, dei

brevetti non va sottovalutato: ci sono difficoltà legate alla diffusione della cultura man mano che le industrie culturali utilizzano i media in maniera sempre più sofisticata. Altri due spunti da porre all'attenzione. Il primo è l'alta formazione legata alla valorizzazione del patrimonio culturale: non formiamo delle persone capaci di gestire in maniera efficiente il territorio. L'altro è il nesso tra patrimonio culturale e demanio. Si tratta di un grande tema contemporaneo che riguarda non solo la parte più pregiata del patrimonio ma anche ad esempio il patrimonio edilizio rappresentato da caserme, nosocomi ecc... una serie di proprietà che avrebbero bisogno di capacità specifiche di gestione di valutazione, qualificazione, nell'ottica di un'ottimizzazione della compravendita.

Marcello Fedele

Tra i problemi da cui partire, che Cammelli segnala nel suo documento, c'è la consapevolezza di un sistema di regolazione insufficiente dovuto all'enorme dilatazione dell'ambito dei beni culturali che dà vita all'effetto di "incaprettamento"; ma Cammelli va addirittura oltre, segnalando la questione di una mancata differenziazione di moduli organizzativi in funzioni di livelli, competenze. Integreerei la discussione cercando di farci un'idea di una cosa che ancora non sappiamo come maturerà, ma che sicuramente darà effetti: il rapporto centro – periferia e soprattutto le funzioni che richiedono grandi interazioni istituzionali, che individuiamo nel secondo cerchio secondo l'appunto di Cammelli.

Giuseppe Pennisi

Insieme a Bonazzi e Graziani stiamo portando avanti un contributo che speriamo di concludere entro marzo. Per prima cosa stiamo cercando di individuare se altri hanno realizzato studi seri su un numero vasto di paesi per verificare se c'è un nesso tra spesa per la cultura e benessere. In secondo luogo stiamo portando avanti un piccolo esame per vedere se abbiamo qualche raffronto internazionale, anch'esso serio, e già reso omogeneo o dall'OCSE o dal Consiglio d'Europa o dall'UNESCO su questi argomenti. Manca la progettualità: è necessario pensare a programmi di formazione. Inutile parlare di dare più risorse al ministero se non esistono capacità di management e gestione in grado di saperle spendere. Se non succede questo si può configurare uno scenario in cui i fondi dedicati al ministero vengano ridotti in quanto incapace di spenderli, e quindi spostati verso altri ministeri.

Andreina Ricci

È necessario cercare di parlare in concreto: un esempio sarebbe quello di prendere pochi concetti, ad esempio tre. Uno dei quali può essere la conservazione, un tema attuale che sta tornando all'ordine del giorno con una serie di urgenze causa disastrose scelte passate, e che coinvolge il tema della formazione, del rapporto bene culturale – cittadino. Temi da affrontare non settorialmente, ciascuno per proprio conto, poiché i risultati sarebbe più maturi mettendo insieme più competenze su quei due – tre obiettivi chiari che condividiamo, senza partire da universi più complessi.

Patrizia Asproni

Gli appunti hanno evidenziato l'inutilità dell'attuale Ministero dei Beni Culturali. Tutte quelle componenti che oggi sono presenti nel nostro mondo, non possono essere inserite in un ministero di questo genere, poiché esistono una serie di materie come il turismo, le nuove tecnologie, la formazione ecc... che avrebbero bisogno di strutture dotate di maggiori competenze di campo. Concordo col discorso dei "due cerchi" e sulla suddivisione che ne segue dei gruppi di lavoro.

Ferruccio Ferruzzi

Vorrei soffermarmi sul discorso dei residui: ci siamo soffermati in maniera troppo sommaria. I residui riguardano non le voci di funzionamento delle istituzioni culturali, ma le voci di investimento in grandi interventi di restauro e ristrutturazioni di beni culturali. Si tratta di un capitolo della voce generale dei ritardi degli appalti e dei lavori pubblici italiani. Se ai sovrintendenti viene annunciato che hanno disponibilità di una somma a giugno o a luglio cosa possiamo pretendere che abbiano concluso a dicembre. Abbiamo sicuramente il problema di incapacità tecniche di gestione da parte del ministero e delle organizzazioni locali, ma è di maggiore importanza secondo il mio parere l'organizzazione della gestione finanziaria dello Stato che assegna le risorse troppo tardi per poter programmare una progettualità di spesa adeguata. Propongo anche una variazione di scaletta: prima occupiamoci dello stato dell'arte, una diagnosi dei finanziamenti (terza aerea del documento di Cammelli) e poi vediamo le alternative e le proposte (punto secondo documento di Cammelli).

Mariella Guercio

Uno degli obiettivi secondo il mio parere è quello di realizzare un libro bianco, di raccontarci in modo critico che cosa è il Ministero dei Beni Culturali, quello che è e che potrebbe essere, e di tutte le questioni relative alle tematiche culturali. Mettere insieme un discorso generale, toccando anche aspetti che fino ad ora sono rimasti ai margini oppure trattati a dispetto di altri e provare a discuterne in maniera condivisa. Non dobbiamo però perdere l'occasione per prendere alcuni temi concreti e provare a fare una riflessione. Ricordo un tentativo di riforma del ministero, a cui partecipai, lavorando anche con Ronchei, per provare una sperimentazione di autonomia degli istituti periferici. Una sperimentazione sulla gestione fiscale che aiutò le amministrazioni, che hanno potuto permetterselo, a gestire meglio i loro finanziamenti. Dobbiamo cercare di ragionare su quello che affermava anche Ferruzzi, su un'organizzazione di distribuzioni delle risorse che genera incertezza e che contribuisce in maniera fondamentale all'inefficienza delle strutture che si occupano di queste tematiche. Oggi, dopo la riforma Urbani, dopo le riforme di Rutelli, la frammentazione del processo decisionale a tutti i livelli del ministero è arrivato ad un punto di collasso. Su questo nodo della cattiva organizzazione attuale il nostro gruppo dovrebbe provare a riflettere. Concludo sottolineando il problema serio della formazione: gestire il patrimonio culturale necessita di individui capaci e di conseguenza di strutture che permettano di formarli.

Bruno Pellegrino

Dobbiamo chiarire davvero quale è il nostro obiettivo strategico e politico prioritario (anche se siamo in una sede tecnica stiamo parlando di una "cosa politica"). Suggestisco un seminario di lavoro preliminare sul perimetro della nostra riflessione perché forse è più facile recuperare così le riflessioni economiche, progettuali, tecnico-politiche all'interno di una visione unitaria. Possiamo scegliere se andare in profondità, ad esempio la formazione, la tutela ecc... ma se invece stiamo

tentando di superare anni di difficoltà per individuare un percorso politicamente innovativo, che faccia fare un salto qualitativo sia pubblico che privato noi dobbiamo darci un perimetro di riferimento. Dobbiamo cercare di trovare un orizzonte comune, un luogo in cui parliamo uno stesso linguaggio e in cui anche se si intrecciano figure professionali così diverse si riesca a produrre risultati apprezzabili e condivisi.

Carla Barbati

Una domanda importante da porsi è come fare del bene culturale un qualcosa capace di generare risorse e di attrarre risorse. Studiare quali strutture siano capaci di intervenire efficientemente in questo contesto. È opportuno ridefinire i concetti di tutela e valorizzazione e il loro rapporto. La valorizzazione è un ambito ampio che non è del tutto indipendente dalla tutela, poiché è il mezzo con cui vengono reperite le risorse per la tutela. Oggi nella nostra organizzazione mancano strumenti giuridici, ci sono soltanto indicazioni di un legislatore che le ha cambiate negli anni, senza che queste continue indicazioni dialogassero tra loro. È indispensabile dotare la valorizzazione degli strumenti necessari, come ad esempio un sistema fiscale diverso. Abbiamo un legislatore fiscale che non dialoga con quello dei beni culturali e viceversa. Dopo aver affrontato questi temi possiamo chiederci se affidare il tutto a un ministero, quale ministero, tenendo presente che già ora si sta pensando di liberare l'attuale ministero dallo spettacolo affidandolo ad un'agenzia esterna.

Franco Bassanini

Quello delineato da Cammelli non è un ordine dei lavori ma è un impianto logico – concettuale. Probabilmente non sarà l'ordine che assumerà il paper o il libro bianco che produrremo. È opportuno iniziare dall'area 2 e 3 del suo documento come suggerito da Cammelli. La terza area è il lavoro che hanno iniziato Pennisi, Graziani e Bonazzi. L'insieme degli elementi della terza area è bene che siano acquisiti nella prima fase del nostro lavoro. L'osservazione di Lucia Zannino sul ripensamento generale dei beni pubblici è presente nella seconda area che deve essere anch'essa nella prima fase del nostro lavoro. Cerchiamo di individuare chi di noi si può occupare della Commissione Rodotà e dei risultati che ha prodotto sul tema dei beni pubblici che possono essere utili per il nostro lavoro. Si tratta di un tema affrontato anche da un altro gruppo di Astrid, sulla riforma del bilancio europeo e delle risorse europee che sta affrontando la questione dei beni pubblici europei e su questo potrebbe essere utile fare una riunione congiunta dei due gruppi. La quarta area la affronteremo in seguito, non partiamo dall'idea ingegneristica di come riformare l'amministrazione pubblica dei beni culturali poiché la nostra impostazione verte sulla politica e la cultura dei beni culturali. Solo in conclusione delle nostre riflessioni cercheremo di capire come si può migliorare la struttura attuale del ministero. Sicuramente nel quadro che verrà definito preliminarmente molte delle questioni poste in questa riunione, formazione e sistema fiscale, verranno messe in evidenza col procedere dei lavori in quanto questioni fondamentali. Su una possibile riforma del sistema fiscale dovremo cercare di individuare qualcuno che se ne occupi, sfruttando anche il lavoro di Pennisi, Graziani e Bonazzi; è altamente consigliabile che questo genere di attività abbia delle agevolazioni fiscali, che farà perdere una modesta parte di gettito a favore di costi e benefici. Segnalo che sul sito di Astrid, assolutamente inedito, è pubblicata la sentenza della Cassazione che sostanzialmente raddoppierà la tassazione sulle fondazioni bancarie e quindi uno dei canali privilegiati di finanziamento non a carico dello Stato anche delle attività culturali.

Massimo Lo Cicero

Il discorso di partire da linguaggi molto distanti per me rappresenta una sfida stimolante e produttiva. Sottolineo l'importanza che Cammelli dà al tema di "funzioni e organizzazione", è interessante individuare non tanto cosa sia un bene culturale ma in particolare come si gestisce un bene culturale: guardare "il come" e non "il cosa". Dobbiamo abbandonare la distinzione secolare di un bene che può essere o pubblico o privato, da una parte il mercato dall'altra lo stato. Per me è interessante invece porre l'attenzione su una diagonale secondaria di questo argomento, ragionare sulla possibilità di evitare la deperibilità di beni che si consumano nell'utilizzo, come ad esempio natura e ambiente. Dall'altro lato c'è il discorso delle reti: è un obiettivo secondo me importante di questo gruppo rendere un bene il più possibile non deperibile e cercare di inserirlo in un circuito; se il bene non entra nel circuito dell'educazione non serve a nulla.

Luigi Covatta

Proporrei di seguire questo schema indicato da Bassanini sulla scaletta del documento di Cammelli, integrato con quanto diceva Lo Cicero. Abbiamo un problema di definizione di alcuni criteri che genericamente possiamo definire come criteri di gestione di beni pubblici, col taglio degli avvertimenti che ha dato Lo Cicero. Successivamente dobbiamo affrontare una verifica dello stato dell'arte per concludere col porci i problemi della tutela, della gestione e della "messa in rete". Non sappiamo quale sarà la conclusione, ma partiamo da un punto di vista condiviso, la macchina attuale non funziona. L'altro tema che merita attenzione, dopo le parole di Franco sulla sentenza della Cassazione, è la questione fiscale. Proviamo a organizzare un seminario col gruppo di Astrid sulle fondazioni, sicuramente interessato a questo tema del fisco e sulla politica fiscale. Il lavoro di ridefinizione delle strutture per la tutela e le ipotesi finali le lasciamo in una seconda fase, interrogandoci anche sul rapporto di identificazione tutela – ministero: gli interventi di conservazione spesso più efficaci sono quelli che coinvolgono il territorio e le competenze non solo centrali.