

Il ruolo dei privati nella conservazione e nella valorizzazione dei beni culturali

di Filippo Cavazzoni

Introduzione

La convinzione che l'attuale sistema di governo dei beni culturali sia da riformare è alquanto diffusa. A prescindere dal modo in cui è strutturato il Ministero preposto alla loro cura, si denota un insufficiente stanziamento di risorse da parte dei soggetti pubblici. Se da un lato l'intervento pubblico viene richiamato con una serie di giustificazioni teoriche; dall'altro, il suo concreto esplicarsi ha prodotto una serie di critiche che hanno ridimensionato l'efficacia e la necessità di un suo ampio coinvolgimento.

La regolamentazione del settore, racchiusa principalmente nel *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, circoscrive in maniera estesa cosa si debba intendere con "bene culturale". Rifacendosi alle norme costituzionali in materia di riparto delle funzioni, esso stabilisce ruoli e competenze dei vari soggetti che possono essere coinvolti nella conservazione e nella valorizzazione del patrimonio culturale.

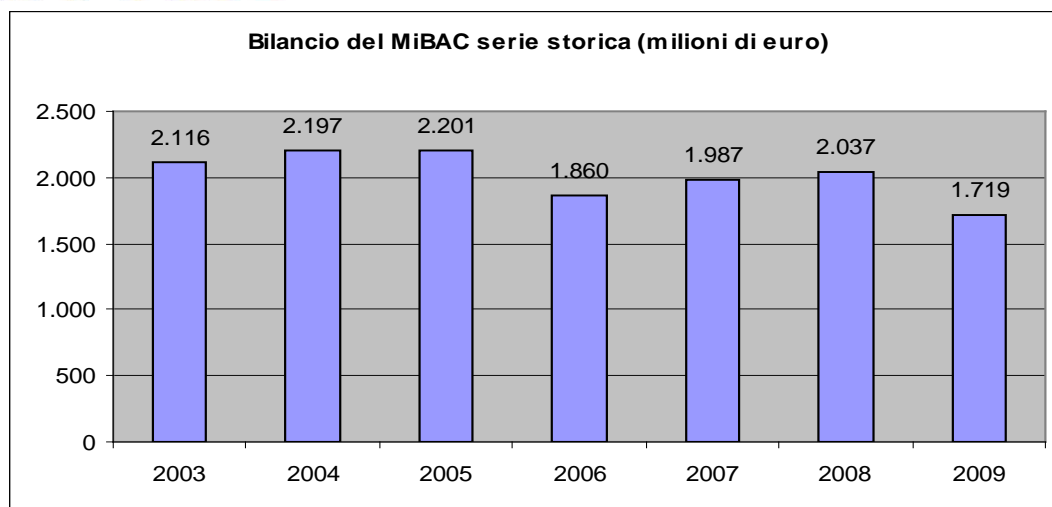
Il *Codice* definisce inoltre le forme di intervento dei privati. In questi anni stiamo assistendo ad una proliferazione della nascita di fondazioni attive nel contesto artistico e culturale italiano. Un ruolo di primissimo piano è svolto dalle fondazioni di origine bancaria che, soprattutto a proposito delle funzioni di tutela, rivestono un ruolo di grande importanza. Insieme a loro, una serie di altri soggetti opera a vario titolo: imprese *for profit* attive nel settore dei "servizi aggiuntivi", aziende che concepiscono la sponsorizzazione di eventi e restauri come una politica dal forte ritorno di immagine, soggetti privati mossi da puro spirito di mecenatismo, ecc. Il risultato è quello di un variegato puzzle, dove Stato, regioni ed enti locali giocano un ruolo altrettanto importante a quello svolto da una miriade di soggetti privati.

Il quadro che si viene a delineare, seppur eterogeneo, pone però forti dubbi sulla sua efficacia. Interrogarsi sull'apporto dei privati significa ripensare l'intero sistema attuale. Nonostante segnali positivi, quella che emerge è una situazione per certi versi cristallizzata. Dove la volontà di mantenere un preciso "controllo" pubblico ha ingessato un comparto che potenzialmente potrebbe dispiegare ben altre forze.

1. L'intervento pubblico nel settore dei beni culturali

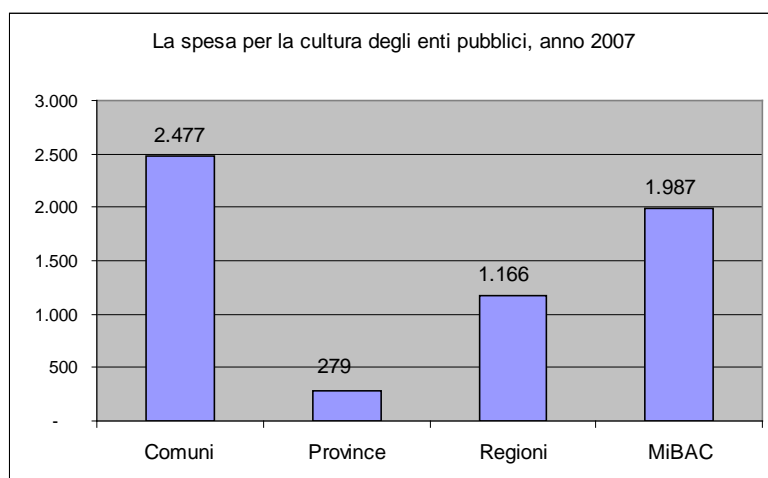
In Italia, l'intervento pubblico nel settore dei beni culturali è particolarmente esteso. Con tale affermazione non si intende solamente l'intervento economico dello Stato, delle regioni, delle province e dei comuni, ma anche la stringente regolamentazione che disciplina l'intero settore. Da più parti ci si lamenta della scarsa dotazione finanziaria del Ministero per i Beni e le Attività Culturali (MiBAC). Tuttavia, se lo Stato è coinvolto solamente in minima parte, la stessa cosa non può dirsi per gli altri livelli di governo.

Dalla seguente tabella è possibile notare come il bilancio del MiBAC abbia fatto registrare nel periodo 2003-2009 il suo picco minimo proprio nell'anno appena trascorso. Nel 2009, infatti, lo stanziamento è stato ridotto del 23 per cento rispetto al 2008, attestandosi a 1.719 milioni di euro (circa lo 0,23 per cento del bilancio dello Stato).



Fonte: Elaborazione Federculture su dati MiBAC

Con comportamenti di segno opposto rispetto agli investimenti in cultura dello Stato, i comuni, le province e le regioni italiani impegnano rispettivamente il 3, il 2,10 e lo 0,6 per cento dei propri bilanci.



Fonte: Elaborazione Federculture su dati MiBAC – ISTAT

Come detto, il controllo sui beni culturali non si esercita solamente con l'erogazione di finanziamenti per il settore, ma anche attraverso un Ministero ben ramificato sull'intero territorio nazionale e una normativa emanata a livello centrale e locale che disciplina il comparto.

Le ragioni che vengono utilizzate per legittimare tale intervento pubblico sono le più disparate. Innanzitutto, gli economisti hanno evidenziato il carattere di bene pubblico¹ rappresentato dalla

¹ In economia, per bene pubblico si intende un bene caratterizzato da assenza di rivalità nel consumo e da non escludibilità nel consumo. In realtà, è difficile trovare beni che rispondano a tutte e due queste caratteristiche, ovvero individuare beni pubblici "puri". Il caso tipico utilizzato per descrivere un bene pubblico è quello dell'illuminazione stradale. In tale frangente mancherebbero le condizioni per una sua fornitura efficiente da parte del privato. La non escludibilità produce il fenomeno del *free riding*, cioè la possibilità di usufruire di un bene o di un servizio senza pagare. Questo fenomeno rende difficile per un privato ricavare profitti da tali attività. Ciò legittimerebbe l'intervento pubblico per fornire un bene o un servizio che altrimenti il privato non avrebbe gli incentivi per offrire.

cultura. In seconda battuta hanno posto l'accento sulle esternalità² positive. In tale categoria rientra anche la finalità della tutela del patrimonio culturale per le generazioni future. Sia nel caso dei beni pubblici che in quello legato alle esternalità si sarebbe pertanto in presenza di cosiddetti "fallimenti del mercato", ovvero la supposta inefficienza del mercato nel fornire beni e servizi in ambito culturale.

Un'altra argomentazione, inoltre, tende a perdere ulteriormente di rigore e di forza nel momento in cui colloca la cultura quale "bene di merito", sostenendo che il consumo di tali attività non debba essere regolato dalle leggi di mercato, ma dall'autorità pubblica (e questo a causa dell'importanza che i prodotti di questo genere hanno per la collettività).

Ugualmente arbitrarie e senza alcuna pretesa di scientificità sono le argomentazioni che prevedono un intervento pubblico per il ruolo della cultura nella diffusione e nello sviluppo dell'identità e dell'orgoglio nazionali. Allo stesso modo, infine, sono da menzionare quelle ragioni che legittimano il ruolo dello Stato per il carattere formativo ed educativo dei beni e servizi culturali.

Riflettendo su tali argomentazioni è facile comprendere come, in molti casi, ci si trovi di fronte a meri giudizi di valore, superabili anche senza un intervento delle autorità pubbliche così invasivo come è oggi. Il più delle volte, la pretesa indispensabilità della mano pubblica viene ritenuta tale unicamente per fini dirigistici e paternalistici, valutando come errate le scelte dei singoli cittadini. Spesso succede che l'azione dello Stato si sostituisca alle libere decisioni dei cittadini senza portare effettivi benefici per la società.

Chiedersi se in Italia il livello di spesa pubblica sia o meno sufficiente per garantire la sopravvivenza e la valorizzazione del nostro patrimonio rappresenta un gioco sterile. Il raffronto con altri Stati può essere fuorviante. Preliminarmente, occorrerebbe domandarsi come vengono utilizzate le risorse pubbliche e se non esistano modi alternativi per sostenere l'arte e la cultura in Italia.

2. Le critiche all'intervento pubblico

Se le argomentazioni teoriche accennate in precedenza possono essere prese come giustificazione per l'intervento pubblico a favore della cultura, non tutti gli economisti sono concordi nel giudicare la loro validità.

Da una parte (predominante) ci sarebbero coloro che, in virtù dei fallimenti del mercato, ritengono indispensabile un coinvolgimento dello Stato a sostegno della cultura. Dall'altra, invece, si posizionerebbe uno sparuto gruppo di economisti che, rifiutando le argomentazioni a riguardo dei fallimenti del mercato, punta il dito contro le inefficienze della mano pubblica. Naturalmente esistono posizioni anche più sfumate, che si collocano in una posizione intermedia. Chi critica l'intervento pubblico non per forza ritiene inesistenti i fallimenti del mercato, ma vorrebbe solamente poter evitare certe distorsioni e certe inefficienze che la mano pubblica a volte crea, se eccede nel suo sostegno. Pur essendo lodevole sul piano degli intenti, lo zelo del legislatore a sostegno della cultura può provocare delle conseguenze non intenzionali che nuocciono, invece che beneficiare, al settore.

² Le esternalità (positive o negative) si avrebbero quando una determinata azione produce conseguenze su altri soggetti, senza che vi sia alcuna compensazione monetaria. Si presume che, ad esempio, un palazzo privato di pregio che si trovi in un piccolo centro possa arrecare benefici all'intera società. Ma si suppone che le decisioni del proprietario in merito alla conservazione di tale bene non siano efficienti, dal momento che si baserebbero su costi e benefici privati. Solamente un sussidio pubblico potrebbe allora far compiere scelte diverse al proprietario, che rechino utilità alla collettività e che obblighino tutti i beneficiari a finanziare tale opera.

Le critiche alle politiche culturali ruotano, in sostanza, intorno a tre temi fondamentali: in primo luogo, si focalizzano sulla incapacità delle istituzioni pubbliche di produrre risultati più efficaci rispetto al semplice ricorso ai meccanismi del mercato; in secondo luogo, si soffermano nel sopravvalutare le esternalità positive; e, infine, sottolineano gli effetti antiredistributivi delle sovvenzioni concesse.

Per quanto riguarda il primo punto, va detto che le norme di carattere protettivo favoriscono, secondo la scuola che potremmo definire “liberista”, la percezione di una rendita da parte di alcuni soggetti. La tesi sostenuta in un suo importante libro³ dall’economista William Grampp è che la creazione di rendite rappresenta un elemento sistematico degli interventi pubblici, traducendosi nella determinazione di prezzi superiori a quelli che si avrebbero dal libero funzionamento della concorrenza.

I “fallimenti dello Stato” producono pertanto rendite e aumenti artificiosi dei costi. L’eccessiva protezione e regolamentazione indebolisce innegabilmente la vitalità dei mercati. Secondo alcuni, ad esempio George Stigler, ciò deriva essenzialmente dal trionfo dell’interesse limitato del produttore su quello più vasto dei consumatori. Infatti, la ricerca di sussidi crescenti può spingere le istituzioni a privilegiare iniziative che possono piacere alle amministrazioni pubbliche piuttosto che al pubblico.

Nonostante i politici e gli amministratori sostengano abitualmente di agire “nell’interesse dell’arte”, questo, non sempre, può dirsi vero. Lo stesso concetto di “interesse della collettività”, che si vuole perseguire, rappresenta una affermazione troppo vaga – soprattutto in ambito culturale – per poter essere messa in pratica.

Il secondo punto delle critiche alle politiche culturali si concentra, invece, sulla sopravvalutazione delle esternalità del settore culturale. Gli studi di impatto, infatti, non considerano solitamente alcuni effetti: le ricadute positive su di una regione a volte si hanno a danno delle altre, mentre la spesa lì sostenuta può produrre benefici altrove. Inoltre, nulla prova che un diverso utilizzo del denaro pubblico avrebbe prodotto maggiori esternalità positive di quelle ottenute.

Molto probabilmente, però, non si arriverà mai a dimostrare che la spesa può essere ogni volta più che compensata dai benefici. La valutazione di un intervento rappresenta una procedura assai complessa.

L’ultimo punto messo in evidenza dai critici dell’intervento pubblico è rappresentato dal fatto che, se si tiene conto che i consumi culturali si distribuiscono in modo ineguale, la politica culturale produce un effetto antiredistributivo. Essendo considerate beni di lusso, l’arte e la cultura sono appannaggio di un pubblico che spesso è formato in maggioranza da persone con un reddito medio-alto e con un grado di istruzione di pari livello.

La spesa pubblica per la cultura rappresenta allora un capitolo da maneggiare con cura. Se spesso sono mossi da nobili intenzioni, gli interventi dello Stato possono produrre effetti al di sotto delle attese.

3. La regolamentazione del settore: il Codice dei beni culturali

Le giustificazioni addotte per legittimare l’intervento pubblico nei beni culturali sono, come abbiamo assai brevemente visto, le più diverse. Tali motivazioni fungono da sostrato teorico per l’attuale corpo di norme che regola il settore.

³ Ci si riferisce a William Grampp, *Pricing the Priceless: Art, Artists and Economics*, New York, Basic Books, 1989.

Il riferimento legislativo a cui bisogna guardare è senza dubbio il decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, conosciuto come *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, e le sue successive modifiche. L'impostazione adottata in Italia è quella di un rigido controllo dello Stato per ciò che riguarda la tutela dei beni culturali. Tale caratteristica è riscontrabile già nei principi fondamentali del *Codice*, in cui si stabilisce che anche i proprietari privati possessori di un bene facente parte del patrimonio culturale sono tenuti a garantirne la conservazione.

Ma quali sarebbero questi beni? Qui ci si addentra in un terreno non molto ben definito. La presenza di alcuni paletti ci permette però di circoscrivere la casistica. A parte alcune eccezioni, le opere di autore vivente e tutti i beni la cui realizzazione risale a meno di cinquant'anni fa non rientrano tra i beni regolamentati dal *Codice*. Per patrimonio culturale si intende allora un'ampia varietà di testimonianze della civiltà italiana, che va dagli archivi alle raccolte contenute nei musei, dai parchi e dalle ville fino a tutto ciò che possa avere un importante significato dal punto di vista della storia e della cultura del paese. Già qui emergono allora le prime difficoltà: cosa va o non va tutelato?

Storicamente, l'Italia ha assunto una posizione incline ad espandere il proprio patrimonio artistico, catalogando e tutelando beni che magari in altri Stati si è deciso di non mettere sotto il controllo pubblico. Da questo fenomeno deriva il fatto che, sul nostro territorio, risiedano mezzo milione di edifici monumentali a fronte di circa 45 mila in Francia, e ancora meno in Germania, Inghilterra e Spagna. Si tratta di una massa enorme, a cui sono da aggiungere i tessuti urbani antichi di centinaia di città e di migliaia di insediamenti minori.⁴ Ad esempio, in Italia sono presenti 5.668 beni immobili archeologici vincolati e 46.025 beni architettonici vincolati.⁵

Su questa varietà di cose materiali e immateriali, di cui è particolarmente ricca l'Italia, le competenze riguardanti la tutela sono appannaggio del Ministero per i Beni e le Attività Culturali. D'altronde, è la stessa Costituzione italiana a conferire allo Stato la competenza legislativa esclusiva per la tutela (art. 117 Cost.); mentre per i compiti amministrativi (art. 118 Cost.) è proprio il *Codice* ad affidare allo Stato un ruolo predominante.

È evidente come l'impostazione del *Codice* preveda una tipologia molto ampia di beni da tutelare, attribuendo un ruolo importantissimo al Ministero.

Ugualmente stringenti sono le norme riguardanti l'alienabilità del demanio culturale, dato che manifestano la volontà di mantenere quasi la totalità del patrimonio in mano pubblica.

Differente è invece il discorso sulla valorizzazione: sia per quanto riguarda il coinvolgimento di altri enti pubblici, come le regioni, sia per il riconosciuto ruolo dei privati. Non a caso, nel *Codice* si stabilisce esplicitamente che la valorizzazione è ad iniziativa pubblica o privata. Anche se, questo chiaro riferimento al privato viene depotenziato da una successiva disposizione, la quale definisce la valorizzazione ad iniziativa privata come un'attività socialmente utile, riconoscendone solamente la finalità di solidarietà sociale. Insomma, la valorizzazione privata dei beni pubblici non sembra essere intesa in termini economici e in rapporto a potenziali profitti, ma solo in relazione ai temi dell'utilità e della solidarietà sociale.

4. Il ruolo assegnato ai privati dalla legislazione

Nonostante tutto, la legislazione sta riconoscendo un ruolo più significativo ai privati. Se, come visto, la tutela è di appannaggio pubblico e l'alienazione non è quasi consentita, per il privato si

⁴ A fornire questi dati è un autorevole studioso come Arturo Carlo Quintavalle, "Arte, i restauri bloccati", in *Corriere della sera*, 14 gennaio 2008, p. 10.

⁵ Fonte: Ministero per i Beni e le Attività Culturali, Ufficio Studi, *Mini-cifre della cultura 2009*, Roma, Gangemi, 2009.

possono aprire prospettive nella valorizzazione e nella gestione di beni culturali di appartenenza pubblica.

Le attività di valorizzazione di proprietà pubbliche possono essere gestite in forma diretta o indiretta: le prime sono svolte dalle strutture organizzative interne alle amministrazioni, le seconde sono attuate tramite concessioni a soggetti terzi.

Un ruolo meno attivo, ma pur sempre importante, viene riconosciuto dalla legislazione alle sponsorizzazioni di progetti o iniziative volte alla tutela e alla valorizzazione del patrimonio culturale, e aventi lo scopo di promuovere il nome e l'immagine di chi eroga il contributo. Uno spazio importante è ricoperto anche dalle fondazioni bancarie che, per statuto, perseguono scopi di utilità sociale nei settori dell'arte, delle attività culturali e dei beni storici e artistici.

Ad oggi, le vie più battute dai privati prendono la forma delle sponsorizzazioni, mentre i soggetti più attivi sono indubbiamente proprio le fondazioni bancarie. Un piccolo ma significativo ruolo si sono però ritagliate pure le imprese private che operano nel settore dei cosiddetti "servizi aggiuntivi".

Sempre sotto la forma giuridica della fondazione si stanno inoltre costituendo parecchi soggetti attivi nell'ambito artistico e culturale, che vedono la presenza predominante di enti pubblici ma anche di capitali privati.

Il primo caso di costituzione, da parte dello Stato, di una simile fondazione, ovvero di uno strumento di gestione museale a partecipazione mista pubblico-privata, è quello della Fondazione Museo delle Antichità Egizie di Torino. Nato ufficialmente il 6 ottobre 2004, tale ente è stato fondato dal Ministero per i Beni e le Attività Culturali (che ha conferito in uso per trent'anni i propri beni) insieme con la regione Piemonte, la provincia di Torino, la città di Torino, la Compagnia di San Paolo e la Fondazione CRT.

In questo modo, il Museo Egizio ha visto la partecipazione di istituzioni locali e ha potuto usufruire dei finanziamenti delle fondazioni bancarie, godendo al tempo stesso di un'ampia autonomia gestionale. Così come stabilito dalla legge, la fondazione costituitasi non ha fini di lucro e non distribuisce utili. In questo frangente, persegue le finalità della valorizzazione, promozione, gestione e adeguamento funzionale del Museo.

Le fondazioni artistico-culturali sono un fenomeno in forte crescita in Italia. Rappresentano una forma giuridica abbastanza flessibile, che testimonia la vitalità della società civile. Ma le fondazioni sono anche utilizzate grandemente dalle amministrazioni (in primo luogo locali e regionali), alle volte in forma di alleanza pubblico-privata, per fornire politiche pubbliche.

Se le fondazioni operano nel cosiddetto settore del *non-profit*, non sempre il coinvolgimento di soggetti privati è del tutto disinteressato. Così come per l'intervento pubblico, anche per gli interventi privati in campo artistico-culturale si possono distinguere motivazioni etiche ed economiche.

Le prime si hanno quando si finanzia l'istituzione culturale con uno spirito di puro mecenatismo, sostenendo l'arte con trasferimenti di risorse, senza però attendersi una contropartita di natura monetaria. Spesso lo Stato può incentivare lo spirito di mecenatismo delle imprese e dei privati attraverso strumenti fiscali e amministrativi, cioè concedendo esenzioni fiscali e semplificando i procedimenti con cui tali esenzioni possono essere ammesse. In Italia, gli incentivi di natura fiscale sono ancora insufficienti, e poco contribuiscono a fare affluire nuove risorse al settore.

Per quanto riguarda le motivazioni economiche, in questi anni l'attenzione del mondo imprenditoriale si è rivolta ai potenziali loro clienti che fanno consumo di cultura e di spettacolo. Legare il marchio dell'impresa a un bene culturale può risultare attraente per le potenzialità di comunicazione e di orientamento del pubblico che questo legame induce.

Nello specifico, sono due i possibili legami economici tra istituzioni culturali e imprese: la sponsorizzazione e la committenza d'impresa. La prima si ha nel caso di un'impresa privata che



associa il suo marchio e il suo nome a eventi, attività o istituzioni di carattere culturale. Così facendo, l'imprenditore privato spera di accrescere la visibilità e di migliorare l'immagine dell'impresa. Rispetto alle elargizioni del mecenate, erogate a titolo di liberalità, le sponsorizzazioni prevedono che, all'obbligo dello sponsor di pagare una somma in denaro o di rendere determinati servizi, corrispondano obblighi dello sponsorizzato di diffondere i segni distintivi del finanziatore e, quindi, di favorire un ritorno di immagine.

Data la peculiarità del nostro tessuto produttivo, non sorprende che nelle iniziative di mecenatismo o sponsorizzazione prevalgano le grandi imprese e le aziende di credito del Centro-Nord. Di certo, l'abbondare delle piccole e medie imprese non favorisce il supporto dei privati alla cultura. A questa carenza sopperisce il settore bancario, che nel nostro paese riveste un ruolo cruciale nel finanziamento all'arte, sia per motivi strategici che per motivi legali, dato che le norme italiane impongono la destinazione di una quota degli utili delle fondazioni bancarie ad opere di pubblica utilità.

La crisi economica che stiamo attraversando, sta avendo importanti ripercussioni sulla disponibilità dei privati ad investire, anche nelle attività culturali. A tal proposito, è stato stimato che nel 2009 il mercato delle sponsorizzazioni abbia raggiunto, complessivamente, i 1.640 milioni di euro, arretrando dell'8,6 per cento rispetto al 2008. Stando alle statistiche, il settore culturale beneficia delle sponsorizzazioni per il 18,5 per cento del totale, a fronte dello sport che, invece, assorbe il 42,7 per cento delle risorse.⁶

Oltre alla sponsorizzazione, però, il legame tra l'istituzione culturale e l'imprenditoria può avvenire tramite la committenza d'impresa. In questo caso, l'impresa considera il bene d'arte come un fattore direttamente connesso al processo produttivo. Tra le numerose imprese che impiegano l'arte e gli artisti come fattori di produzione, occorre menzionare la Illy Caffé, la quale si è riservata una nicchia di mercato ricorrendo all'arte nella produzione della tazzina da caffè, divenuta un punto di riferimento per collezionisti. Più in generale, bisognerebbe sempre ricordare come l'Italia abbia una posizione di eccellenza nel *design* industriale, progettando e realizzando oggetti che in vari casi vengono da taluni considerati quali autentiche opere d'arte.

5. Il ruolo delle fondazioni bancarie

Come visto, i privati intervengono nei modi più vari: attraverso forme di mecenatismo, sponsorizzazioni, partecipazione in fondazioni, come soggetti *for-profit* nel settore dei "servizi aggiuntivi", ecc. Un ruolo di grande importanza a sostegno della cultura è rivestito dalle fondazioni bancarie.

Le 89 fondazioni di origine bancaria sono soggetti *non-profit*, privati e autonomi, introdotti per la prima volta nell'ordinamento italiano nel 1990. La nuova normativa ha permesso la trasformazione degli enti creditizi pubblici in società per azioni, con la conseguente separazione dell'attività imprenditoriale bancaria dalle funzioni di diritto pubblico (proseguite, per l'appunto, attraverso le fondazioni bancarie). Tali fondazioni sono statutariamente tenute a perseguire scopi di utilità sociale e di promozione dello sviluppo economico.

Le diciotto fondazioni di grandi dimensioni detengono più dei tre quarti del patrimonio complessivo del sistema.

⁶ Fonte: Federculture, *VI rapporto annuale*, appendice statistica.

	Fondazione	Patrimonio 2008
1	Fondazione C.R. Province Lombarde	6.285.400.702,00
2	Fondazione Monte dei Paschi di Siena	5.511.499.409,00
3	Compagnia di San Paolo di Torino	5.402.953.191,00
4	Fondazione C.R. Verona Vicenza B.A.	4.203.716.331,00
5	Fondazione C.R. Torino	2.706.548.461,00
6	Fondazione C.R. Roma	1.691.007.439,00
7	Fondazione C.R. Padova e Rovigo	1.673.748.883,00
8	Fondazione C.R. Cuneo	1.280.028.234,00
9	Ente C.R. Firenze	1.273.696.762,00
10	Fondazione C.R. Lucca	1.147.213.934,00
11	Fondazione C.R. Parma	956.091.036,00
12	Fondazione C.R. Genova e Imperia	869.293.414,00
13	Fondazione Cassamarca C.R. Marca Trevigiana	856.880.965,00
14	Fondazione Banco di Sardegna	827.713.201,00
15	Fondazione C.R. Bologna	782.508.264,00
16	Fondazione C.R. Modena	754.847.028,00
17	Fondazione C.R. Bolzano	706.284.442,00
18	Fondazione C.R. Perugia	644.637.112,00

Fonte: Acri, *Relazione annuale 2009*.

Nel 2008, come tradizione, le fondazioni bancarie sono intervenute in primo luogo nel settore “arte, attività e beni culturali”. Gli interventi a favore della cultura sono stati 10.700 (ovvero il 36,4 per cento del totale degli interventi), con un impegno economico pari a 513,1 milioni di euro (il 30,6 per cento del totale erogato da tutte le fondazioni). Nello specifico, all’interno di questo settore, nel 2008, fra gli ambiti che hanno visto un loro maggior coinvolgimento, vi è stato quello della “conservazione e valorizzazione dei beni architettonici e archeologici”. Il contributo delle fondazioni è stato destinato, in prevalenza, al recupero del patrimonio monumentale e archeologico del territorio dove ha sede la fondazione erogatrice, soprattutto nei centri storici delle città.

Sotto-settori	Numero		Importo	
	Interventi	%	Milioni di euro	%
Conservazione e valorizzazione dei beni architettonici e archeologici	1.891	17,7	167,2	32,6
Altre attività culturali e artistiche	3.317	31,0	103,9	20,2
Creazioni e interpretazioni artistiche e letterarie (musica, teatro, balletto, cinema, ecc.)	2.617	24,5	91,6	17,8
Attività di musei	422	3,9	43,1	8,4
Arti visive (pittura, scultura, ecc.)	450	4,2	26,6	5,2
Attività di biblioteche e archivi	327	3,1	17,3	3,4
Editoria e altri mezzi di comunicazione di massa (TV, radio, internet, ecc.)	671	6,3	8,3	1,6
Non classificato	1.005	9,4	55,1	10,7
Totale complessivo	10.700	100	513,1	100

Fonte: Acri, *Relazione annuale 2009*.

Come si vede da questi dati, sia dal punto di vista del numero degli interventi che delle risorse stanziare, le fondazioni bancarie hanno una incidenza molto marcata nel settore culturale. Formalmente tali interventi sono ad opera di soggetti privati, che si pongono in tanti casi, oltre che in funzione sussidiaria, anche in funzione sostitutiva rispetto ai soggetti pubblici.

6. I musei e il ruolo dei privati

Tra i tanti interventi effettuati, le fondazioni bancarie sono entrate nel primo esperimento di gestione pubblico-privata di museo. È stato questo il caso del Museo Egizio di Torino, con il coinvolgimento delle due fondazioni torinesi. Ma queste ultime non limitano il loro intervento solamente al Museo Egizio. Ad esempio, in collaborazione con le amministrazioni pubbliche, hanno partecipato al recupero di residenze e collezioni sabaude. Oppure, nel 2000, la Fondazione CRT ha creato una fondazione per l'arte moderna e contemporanea.

Il museo di Rivoli è una istituzione finanziata dalla regione Piemonte oltre che da fondazioni bancarie e da altri soggetti. Così come succede in Piemonte, anche in altre regioni la situazione è la medesima.

Un altro esempio è quello rappresentato dalla Fondazione Roma. Con la nascita nel 1999 del Museo Fondazione Roma, oltre a numerose mostre temporanee, viene offerta gratuitamente alla città gran parte della collezione d'arte di proprietà della Fondazione.

Sul territorio italiano □risiedono 4.739 musei e istituzioni similari, pubblici e privati, aperti al pubblico. Di questi, 399 sono istituti statali (198 musei, 201 monumenti e aree archeologiche) e 4.340 istituti (802 monumenti, 129 siti archeologici, 3.409 musei) dipendenti da altri soggetti pubblici e privati. Per il 45,5 per cento, questi ultimi sono dei comuni.⁷

A fianco di importanti fondazioni private (Sandretto Re Rebaudengo, Ambrosetti, Trussardi, Prada, Pomodoro, Pistoletto, Merz, Maramotti, ecc.), che promuovono attività espositive, didattiche ed editoriali, esiste tutta una serie di luoghi che fa riferimento ai vari livelli di governo.

Più della metà del patrimonio museale non statale (58,9 per cento) è di proprietà di enti pubblici, mentre due istituzioni museali su cinque (41,1 per cento) hanno natura giuridica privata. Stando ai dati forniti dall'ISTAT e riferiti all'anno 2006,⁸ l'80 per cento di tali istituzioni viene gestita dagli stessi soggetti titolari: in tre casi su quattro tramite responsabilità diretta e solo in minima parte in altra forma, come l'affidamento *in house*. Il ricorso a forme di gestione indiretta tramite concessione a terzi o affidamento a un soggetto autonomo risulta minoritaria (19,2 per cento).

Se il ricorso alle esternalizzazioni è minoritario e le fondazioni interamente private, come quelle prima richiamate, sono numericamente non molto rappresentative, un discorso a parte va fatto per quei soggetti che operano nei servizi aggiuntivi.

Va detto che le opportunità nate con la legge Ronchey non sono state colte in pieno. In tale ambito, i soggetti che vi operano sono imprese private che nella loro attività perseguono un profitto. Diverse aziende si dividono infatti la gestione di servizi come i *bookshop*, le caffetterie, le audio guide, le prenotazioni e le prevendite, ecc. Ma ci sono anche casi, come quello di "Linea d'ombra", in cui società private hanno operato nella valorizzazione degli spazi museali organizzando mostre di grande successo e gestendo per intero complesse attività culturali.

	Visitatori	Clienti di servizi	Scontrino medio	Incassi
--	------------	--------------------	-----------------	---------

⁷ Fonte: Ministero per i Beni e le Attività Culturali, Ufficio Studi, *Mini-cifre della cultura 2009*.

⁸ Istituto Nazionale di Statistica, *Statistiche culturali, anno 2007*, Roma, 2009.

		aggiuntivi		
Ristoranti self-service	Musei con ristorante (8) 4,2 mln	0,1 mln	€17,00	€1,7 mln
Bookshop	Musei con bookshop (96) 22,5 mln	2 mln	€10,60	€21,2 mln
Caffetteria	Musei con caffetteria (32) 6,7 mln	1,2 mln	€5,33	€6,4 mln
Audio guide	Musei con audio guide (39) 17,7 mln	0,7 mln	€4,43	€3,1 mln
Visite guidate	Musei con visite guidate (92) 21,8 mln	0,9 mln	€3,33	€3 mln
Prenotazioni e prevendite	Musei con prenotazioni e prevendite (136) 22,7 mln	4,5 mln	€1,78	€8 mln

Fonte: PriceWaterhouseCoopers su dati SISTAN 2007.

La maggior parte dei ricavi da servizi aggiuntivi deriva dall'attività dei *bookshop*, per un totale di circa 21 milioni di euro.

7. Come coinvolgere maggiormente i privati

Soggetti privati sono particolarmente attivi nel settore dei beni culturali. Di fronte all'ingente patrimonio che risiede sul nostro territorio, il loro intervento sommato a quello del settore pubblico può però non risultare sufficiente. Una oggettiva presenza di beni dall'elevato valore culturale e artistico e una legislazione tendente a dare una definizione molto estesa di bene culturale, producono un livello di tutela e una valorizzazione che, secondo molti commentatori, sarebbero inferiori a quanto necessario.

Importanti forme di accordo si sono avute di recente per rendere sempre più dialogante il settore pubblico con quello privato. Ad esempio, nel febbraio 2009 è stata sancita una intesa fra il MiBAC e Acri (l'Associazione delle casse di risparmio e delle fondazioni di origine bancaria). Con il coinvolgimento anche delle regioni si è così proceduto a coordinare le attività dei vari soggetti, per promuovere in maniera collaborativa interventi in sede locale. Quello che va evitato è una sorta di policentrismo non dialogante. Si auspica, infatti, che Stato, regioni, enti locali e privati, sia perché imposto dalla legge sia per una maggiore efficacia nella loro azione, razionalizzino e coordinino il proprio operato.

Se il settore pubblico si può fare promotore di iniziative per coinvolgere soggetti privati, allo stesso modo è di fondamentale importanza il suo apporto per delineare la cornice istituzionale entro la quale incentivare l'intervento di questi ultimi.

La creatività degli operatori privati ha prodotto concrete esperienze a sostegno dei beni culturali. Tralasciando le esperienze più blasonate come quella, ad esempio, del Fai (Fondo per l'ambiente italiano), lodevoli iniziative si sono sviluppate sul territorio italiano.

Solo per Venezia si posso citare due casi tra i tanti realizzati nella città lagunare. Uno di questi è l'iniziativa "veneziani per Venezia", che la società "Fondaco" ha messo in piedi per coinvolgere le categorie commerciali nel restauro dei monumenti. L'altra riguarda la Venice Foundation. Attraverso il micro-mecenatismo, la fondazione è riuscita a coinvolgere una ampia quantità di soggetti intorno alla salvaguardia del patrimonio artistico e culturale di Venezia.

La caratteristica più importante è quella di scegliere meccanismi che incentivino il contributo volontario di individui e imprese. Nel suo piccolo, una proposta come quella chiamata "My ExLibris" può toccare gli incentivi giusti. Se l'obiettivo è la tutela del patrimonio, forme di coinvolgimento possono realizzarsi attraverso la "proprietà" e il senso di far parte di qualcosa di importante, responsabilizzando i soggetti coinvolti. E questo può essere applicato sia al restauro di un documento custodito presso gli Archivi di Stato oppure di un edificio di pregio reputato di valore da singoli o da intere comunità.

Il coinvolgimento di singole persone e il versamento di piccole quote, si può così affiancare ad altre esperienze con soggetti più grandi in termini di dimensioni e risorse più ingenti. È questo il caso della Consulta per la valorizzazione dei beni artistici e culturali di Torino. La Consulta raduna 29 aziende ed enti che ogni anno mettono a disposizione una quota per interventi di restauro. In circa 20 anni di attività, sono stati investiti più di 20 milioni di euro e realizzati 25 interventi in collaborazione con le istituzioni e gli enti di tutela.

Come dicevamo, la collaborazione fra i diversi soggetti è di fondamentale importanza. Spesso però accade che una eccessiva burocratizzazione disincentivi gli interventi. Succede che, una volta reperiti i fondi necessari, si assista a lungaggini eccessive prima dell'inizio effettivo dei lavori. La burocrazia rappresenta allora un forte limite nel saldare sempre di più la sinergia fra pubblico e privato.

Nonostante ciò, tutte le esperienze raccontate riguardano il coinvolgimento di privati nell'ambito della tutela e della conservazione del patrimonio artistico e culturale. Tale settore dovrebbe invece essere proprio quello in cui i privati non avrebbero incentivi ad intervenire. Stando a quanto riportato all'inizio di questo saggio, proprio la tutela renderebbe necessario l'intervento dello Stato. I privati non potrebbero sobbarcarsi tali compiti. La realtà, però, è differente. Il loro ruolo, se spesso è in aggiunta rispetto all'intervento pubblico, tante volte è sostitutivo rispetto a Stato, regioni ed enti locali.

Differente è invece il discorso a proposito della valorizzazione. Qui potrebbe esserci un coinvolgimento maggiore di soggetti privati, quando invece la situazione attuale rimane sotto le esperienze potenzialmente realizzabili. Se nella tutela è assai complicato ricavare profitti, nella valorizzazione lo è meno. Ed è per questo che i privati possono giocare ben altro ruolo. Come visto, quella dei servizi aggiuntivi è una cartina di tornasole. In tale settore operano imprese vere e proprie, ma il settore potrebbe essere sviluppato in maniera migliore. Influiscono le troppe rigidità che imbrigliano il loro operato e una gestione dello strumento della concessione non sempre cristallino.

Alle imprese potrebbe essere riconosciuto un ruolo più ampio, e non limitato al campo dei servizi aggiuntivi. Nonostante le difficoltà che possono sorgere nell'affidare attraverso una gara il servizio di gestione di un museo o il complicato rapporto che si avrebbe tra una tutela in capo alle sovrintendenze e una gestione di competenza privata, questa potrebbe essere una via da battere.

L'orientamento che va per la maggiore vuole che si neghi decisamente il fine del lucro applicato alle imprese culturali. Per altri, invece, la ricerca del profitto rappresenta una *chance* di crescita del settore. La soluzione a questo problema dipende in larga misura dalla tipologia di impresa culturale che di volta in volta si deve analizzare. Infatti, in alcuni casi possono subentrare caratteristiche specifiche legate ad un particolare bene che difficilmente rendono possibile la creazione di imprese *for-profit* (ad esempio, la non escludibilità del bene). Ma, in tutti gli altri casi, il fine lucrativo

potrebbe essere un buon incentivo a far funzionare al meglio la singola istituzione culturale. Così anche nel caso della gestione di un singolo museo.

Quello della forma giuridica è sicuramente un aspetto da tenere in considerazione, un aspetto che determina la finalità che una istituzione culturale si propone di ottenere. Come visto, ultimamente si sta utilizzando ampiamente lo strumento della fondazione: non prevede il perseguimento di un profitto ma per la sua flessibilità viene scelta sempre più spesso in ambito culturale.

Di fondo rimane il tema ineludibile della ricerca degli strumenti per una piena fruizione del nostro patrimonio. Sul territorio italiano sono stati individuati diversi musei o istituti chiusi o non visitabili. Nello stesso tempo, anche all'interno degli stessi musei aperti al pubblico vi è un importante giacimento storico e artistico disponibile, ma non visitabile: si calcola, infatti, che il 30 per cento dei musei esponga non più della metà dei beni conservati e che solo il 56,8 per cento esponga più di tre quarti del patrimonio disponibile.⁹

Da parte del settore pubblico, risulta di fondamentale importanza il responsabilizzare nel miglior modo possibile le istituzioni che operano nel comparto che stiamo analizzando. Non far dipendere per intero tali istituzioni culturali dai finanziamenti statali è un passo importante da compiere se si vuole creare un sistema dinamico e vivace. Ad esempio, in Inghilterra esiste un fondo (lo UK Heritage Lottery Fund) che sussidia musei e progetti culturali. La peculiarità dell'operato di questo fondo è che esso non elargisce mai il 100 per cento del denaro richiesto.

Il problema riguarda la possibile dipendenza dal contributo dello Stato, che disincentiva la ricerca di fondi per altre vie. Negli Stati Uniti e in Canada le donazioni (di qualsiasi tipo: pubbliche e private) sono quasi sempre condizionate dal fatto che il richiedente sia riuscito a reperire, con mezzi propri, una percentuale del totale. Si tratta appunto di *matching grants*, che sono utilizzabili se il destinatario riesce a reperire un'adeguata quota di fondi privati.

Una deresponsabilizzazione degli operatori pubblici coinvolti e una legislazione restrittiva per il coinvolgimento dei privati sono infatti da evitare se si vuole rivitalizzare il settore dei beni culturali. Un effetto di tale normazione eccessiva lo si ha nel mercato dell'arte. Pur essendo laterale rispetto ai temi trattati sino ad ora, è emblematico e descrittivo della situazione attuale.

Il commercio delle opere d'arte è infatti regolato dagli Stati in vari modi, sia per quanto riguarda le importazioni che le esportazioni. Tra i vari motivi che pongono gli Stati Uniti e il Regno Unito ai primi posti in tale mercato, vi è quello delle poche restrizioni normative presenti. Se negli USA l'esenzione dai dazi doganali sulle esportazioni e sulle importazioni di opere d'arte influisce positivamente sul giro d'affari, il Regno Unito, dal canto suo, impone controlli leggeri sulle importazioni.

Mercato d'opere d'arte 2008

	Esportazioni	Importazioni	Netto esportazioni
Francia	€1.009,9	€464,1	€545,7
Germania	€483,4	€285,7	€197,6
Italia	€178,0	€125,7	€52,3
Regno Unito	€3.371,1	€3.000,1	€371,0
Cina	€328,6	€498,9	€-170,3
Svizzera	€1.033,0	€1.132,1	€-99,1
Stati Uniti	€5.205,4	€4.874,0	€-331,4

Fonti: Arts Economists, 2010 e UN Contrade Database, 2009.

⁹ Istituto Nazionale di Statistica, *Statistiche culturali, anno 2007*.

Se da un lato lo Stato si adopera con misure protezionistiche per tutelare il proprio patrimonio artistico e culturale; dall'altro, le regolamentazioni e le tasse possono avere un impatto negativo sul mercato dell'arte, aggiungendo complicazioni, limiti e costi sia al commercio, che agli investimenti e alla creatività artistica.

Espandere il proprio mercato attraverso misure maggiormente inclini al libero scambio vuol dire produrre ricadute positive sull'occupazione. Non è un caso allora che, stando alle stime, se gli occupati in tale settore sono in Italia 24.615, nel Regno Unito sono 52.164 e negli Stati Uniti 257.000.¹⁰

Un ultimo accenno può essere fatto a proposito della tipologia dei sussidi. Nell'ambito dei beni culturali, di solito, questi avvengono finanziando l'offerta. Ovvero, sono le istituzioni culturali ad essere sussidiate. Dove possibile, si potrebbe pensare a ribaltare tale schema, passando dall'offerta alla domanda. Attraverso *voucher* culturali si potrebbero finanziare le istituzioni culturali, non in maniera diretta ma attraverso le scelte dei cittadini.

Le sovvenzioni dirette producono alcuni di quei "fallimenti dello Stato" di cui si è già parlato in precedenza. Nello specifico, abbiamo quattro tipi di problemi: con il sussidio alla offerta si assiste ad una espansione della burocrazia; avviene una distribuzione ineguale, da un punto di vista territoriale e di fasce di reddito, dei contributi pubblici; si distorcono gli incentivi alla produzione attraverso la "politicizzazione" e l'adozione di criteri arbitrari nella erogazione dei sussidi; e infine viene ridotta la competizione, l'innovazione e l'efficienza del settore.

Un sistema basato sui *voucher* sarebbe maggiormente rispettoso della libertà di scelta individuale e ingenererebbe una sana competizione fra istituzioni culturali per "accaparrarsi" il buono.

Conclusioni

Quello delineato è quadro in chiaroscuro. Se da una parte esistono esperienze lodevoli sul piano dei risultati, dall'altra si palesano potenzialità inespresse.

Oggi, permane la difficoltà da parte dello Stato di garantire maggiori risorse di quelle stanziare, mentre in diverse situazioni si riscontra l'inefficacia del pubblico nel garantire livelli di eccellenza. La scarsità dei fondi disponibili si può risolvere in tre modi: riducendo l'opera di tutela e di valorizzazione dei beni culturali in capo allo Stato; invogliando i privati a farsi carico delle attività che fino ad ora sono state appannaggio del MiBAC; coinvolgendo maggiormente regioni ed enti locali.

Il problema delle minori risorse finanziarie a disposizione riguarda anche questi ultimi, dovendo inoltre fare attenzione a rispettare il patto di stabilità. Il cosiddetto "federalismo demaniale" poteva rappresentare una soluzione da adottare, ma alla fine si è scelto di escludere i beni culturali dalla norma.

Per evitare che si verifichi la prima ipotesi bisogna tentare di creare le condizioni per rendere più appetibile l'intervento dei privati. Al momento, il ruolo riservato ai privati è troppo marginale e concede loro pochi spazi di manovra. È certamente positivo che oggi in molti musei si possa godere dei servizi di librerie specializzate, ma sarebbe meglio se il dinamismo imprenditoriale dei privati fosse mobilitato anche nella gestione e promozione di tali realtà.

Si è tentato di ovviare alla mancanza di fondi per i musei tramite la costituzione di fondazioni museali miste. Il rapporto fra risorse pubbliche e private è rimasto però assai sbilanciato, con le seconde in posizione minoritaria rispetto alle prime.

¹⁰ Fonte: Arts Economist, 2010.



L'incentivo classico della deducibilità fiscale negli investimenti in ambito culturale non ha potuto imporsi come avrebbe dovuto. Le cause sono da ricercarsi in un sistema tutt'altro che semplice e chiaro.

In definitiva, le fondazioni bancarie investono in arte e cultura per assolvere ai propri obblighi statutari; le imprese, invece, investono in parte grazie agli incentivi fiscali, ma soprattutto per la possibilità del ritorno di immagine dovuto alla sponsorizzazione di iniziative culturali. A fianco dello spirito di mecenatismo che pervade i primi, e dell'interesse marginale rispetto alla propria attività di questi ultimi, lo spazio conquistato da altre esperienze è ancora troppo limitato.

A questo riguardo va anche sottolineato che gli imprenditori davvero privati e orientati al mercato si trovano a operare entro un quadro caratterizzato non soltanto dalla prevalenza dei soggetti pubblici, ma soprattutto – come si è visto – da soggetti nominalmente privati e che però rispondono a logiche pubbliche (si pensi al ruolo delle fondazioni bancarie, dove in ragione delle nomine degli amministratori il peso della politica è enorme) e pure da soggetti veramente privati, ma che vivono in forte simbiosi con una committenza che, in troppe circostanze, è quasi esclusivamente pubblica.

La presenza dei privati deve quindi crescere, ma questo difficilmente succederà se non si modificherà il quadro istituzionale complessivo.

Far crescere il settore vuol dire liberarlo dai troppi vincoli che lo caratterizzano.