

Giuseppe Piperata

## Cultura, sviluppo economico e... di come addomesticare gli scoiattoli

(doi: 10.7390/92252)

Aedon (ISSN 1127-1345)

Fascicolo 3, settembre-dicembre 2018

**Ente di afferenza:**

()

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.  
Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it>

### Licenza d'uso

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



## Patrimonio culturale e dinamiche economiche

### Cultura, sviluppo economico e... di come addomesticare gli scoiattoli [\*]

di [Giuseppe Piperata](#)

#### Culture, economic development and... on how to tame the squirrels

The distance between culture and economy has been greatly reduced and between the two phenomena there are more and more often points of contact and reciprocal influences. The economy, with its logic, is not longer considered only as a danger factor for culture, from which to protect it. There is an economic dimension of culture that recent legislative interventions invite to value. But above all, culture, in all its manifestations, is today an important driver for the economy. Behind all this there are important innovations and changes of paradigm, which must be faced without apriorism or partisan logic, looking for innovative solutions and recomposition of the system: a complex operation, a challenge, if we want, that first lawyers must collect.

**Keywords:** Culture; Economic Development; Economy; Enhancement of Cultural Heritage; Public-Private Relation.

1. Non è semplice per un giurista parlare di cultura e di sviluppo economico e soprattutto del rapporto che tra loro intercorre. Tra l'altro, dallo sviluppo economico all'economia in senso lato il passo è breve. E fatto questo passo, le cose sono destinate a complicarsi ulteriormente, poiché cultura - economia è un binomio che crea problemi, infido, pieno di insidie concettuali, prima ancora che ricostruttive. E questo per tre ragioni.

Innanzitutto, il binomio cultura - economia è un binomio di cui diffidare: esso per anni è stato visto "con sospetto, se non con disprezzo" *in primis* dagli economisti, ma anche dai giuristi [1]. Di economia della cultura si parla solo da pochi decenni: almeno in Italia, più o meno da circa trent'anni, giusto l'età della Rivista/associazione *Economia della cultura*, il cui trentennale è stato da poco celebrato [2]. Ma non è solo questione di età. C'è anche una certa resistenza ad avvicinare termini che si vorrebbero, invece, tenere rigidamente separati. Si pensi solo al fatto che ancora è forte l'idea secondo la quale alcuni beni - la cultura al pari della natura, dell'ambiente, della salute, ecc. - devono necessariamente essere "pubblici", nel senso che solo il regime pubblicistico ne può assicurare la tutela, la proprietà o la gestione e che non possono essere oggetto di regimi dominicali privati o di negozi giuridici tra privati, in quanto qualora toccati da dinamiche di scambio di mercato si corromperebbero fino al punto da perdere qualsiasi funzione [3].

Ma vi è un'altra ragione. Il binomio cultura - economia, oltre ad essere un binomio di cui diffidare, è anche un binomio che divide e polarizza: esso non solo, si presta spesso a "analisi unilaterali, espressioni sopra le righe, scenari millenaristici e contrapposizioni esasperate" che non aiutano il dialogo e la riflessione [4], ma avvicinare la cultura allo sviluppo economico significa anche scatenare reazioni ideologiche, apriorismi, radicalizzazione, con il consueto contorno di ricorso a facili *slogans*, spesso riduttivi e superficiali. Del resto, ancora oggi, alcuni dibattiti dedicati a questi temi registrano il richiamo (con conseguente adesione) o a quanto affermato da un noto ministro italiano degli anni '80 a proposito del patrimonio culturale della nazione definito come "i nostri giacimenti" da sfruttare anche economicamente, o, viceversa, alla risposta data qualche anno dopo da un altro ministro, altrettanto noto, il quale precisò, in direzione opposta, che "con la cultura non si mangia". Due *slogans*, tra l'altro, che non corrispondono al vero, poiché se la cultura fosse veramente equiparabile ad un giacimento, allora sarebbe destinata ad esaurirsi per effetto della sua fruizione, mentre se correttamente intesa e valorizzata nella sua dimensione relazionale è sicuramente una risorsa in grado di generare valore economico [5].

E c'è anche un'ultima ragione che fa di questi due estremi poli concettuali una dinamica difficilmente componibile. Cultura e sviluppo economico è "un binomio che contiene oceani di possibili significati" [6]: i due termini, infatti, richiamano ambiti vastissimi, di difficile inquadramento e dai confini incerti, con tanti attori e con ruoli non sempre definiti. Prendiamo il caso della cultura e poniamoci qualche domanda: un concetto (o meglio un meta-concetto) che già è poco preciso per l'economista, che significato ha per il giurista? quali attività abbraccia e quali di queste sono rilevanti per il diritto amministrativo? A fine '800, la "coltura" per Giovanni Vacchelli ricomprendeva solo l'istruzione e qualche intervento sui beni artistici e poneva due problemi principali "all'amministrazione sociale: quello della sua conservazione e del suo sviluppo" [7].

L'epoca fascista ha ampliato gli ambiti di intervento dell'amministrazione culturale, sia pur per poterla meglio controllare e dirigere. L'avvento repubblicano ha fornito alla cultura due importanti pilastri costituzionali, l'art. 9 e l'art. 33, intorno ai quali è stato costruito quel modello di Stato culturale, variante dello Stato di democrazia [8]. E veniamo ai giorni nostri, nei quali, stanti anche le nuove esigenze espresse, le dinamiche della globalizzazione e i progressi tecnologici, sia il concetto di patrimonio culturale è stato dilatato fino ad abbracciare anche quello di bene paesaggistico (cfr. [art. 2, d.lg. 22 gennaio 2004, n. 42](#)), sia la nozione di cultura è stata portata avanti fino ad abbracciare nuove forme di manifestazione e nuove dinamiche di azione [9]. Si pensi, ad esempio, alla creatività, settore estesissimo e fenomeno che può essere espresso in molteplici modi. Abbiamo idea di quanto sia esteso e di quanto valga tale ambito? Uno sforzo in tal senso è stato fatto già dal Mibac, che nel 2008 ha provato descrivere le attività che lo compongono e a misurarne le quantità e i confini [10]. Per il ministero, la creatività, gli enti e le industrie della cultura rappresentano un importante macrosettore del sistema economico italiano, composto da tre comparti strategici: il patrimonio storico-artistico, l'architettura e l'arte contemporanea; l'industria culturale con beni e servizi ad alto contenuto simbolico; le imprese di cultura materiale espressione del territorio e delle comunità.

Più recentemente ne è stato indicato anche il valore economico: dal Rapporto 2018 *"Io sono cultura - l'Italia della qualità e della bellezza sfida la crisi"*, elaborato da Fondazione Symbola e Unioncamere, si ricava che il Sistema Produttivo Culturale e Creativo, fatto da imprese, PA e no profit, genera più di 92 miliardi di euro e 'attiva' altri settori dell'economia, arrivando a muovere, nell'insieme, 255,5 miliardi, equivalenti al 16,6% del valore aggiunto nazionale. Un dato comprensivo del valore prodotto dalle filiere del settore, ma anche di quella parte dell'economia che beneficia di cultura e creatività e che da queste viene stimolata, a cominciare dal turismo. Una ricchezza che si riflette in positivo anche sull'occupazione: il solo Sistema Produttivo Culturale e Creativo dà lavoro a 1,5 milioni di persone, che rappresentano il 6,1% del totale degli occupati in Italia.

2. Bastano questi pochi dati per dimostrare il legame che c'è tra cultura e sviluppo economico. Del resto, sappiamo che cultura ed economia si influenzano reciprocamente e vi è tra di loro interdipendenza e una profonda relazione basata sul concetto di valore [11]. Più migliora l'economia e la distribuzione del reddito e più aumenta la domanda di fruizione del patrimonio culturale e di consumo di cultura; e viceversa, aumentando la domanda di offerta culturale, si attivano processi che favoriscono lo sviluppo economico. Del resto, non potrebbe essere diversamente, dato che, come è stato bene evidenziato, la separazione tra economia e cultura non può che essere il riflesso di una mistificazione [12].

Ma allora in che modo e sotto quale prospettiva giuridica è possibile cogliere tale reciproca influenza? Ovviamente, tutto il "Settore culturale" è importante per il diritto e in particolar modo per il diritto amministrativo. Sappiamo, però, che alcuni aspetti di tale *Settore* sono più interessanti e rilevanti di altri per eventuali approfondimenti nella prospettiva del diritto amministrativo e soprattutto nell'analisi della relazione con lo sviluppo economico.

Prendendo spunto, allora, da alcune schematizzazioni fatte dagli economisti, può tornare utile ricordare che la cultura in senso lato è un fenomeno che può essere scomposto in tre fasi: è prodotta, per prima cosa, è poi conservata e, con modalità diverse, è anche consumata [13]. La fase della produzione è presidiata dal diritto amministrativo per quanto riguarda gli aspetti di promozione. Si pensi, ad esempio, a tutti quei processi destinati a generare cultura e che il diritto incentiva, come il mecenatismo, o ancora a quelle istituzioni pubbliche o private, come le accademie, i conservatori, i teatri e tutte le altre istituzioni che hanno come funzione il sostegno e la promozione della cultura: in tutti questi casi è il diritto amministrativo ad offrire la principale trama regolativa. Per la fase del consumo, invece, si è portati a pensare che questa debba essere affidata alla logica dello scambio e, quindi, agli istituti di diritto privato che ne garantiscono la cornice. In realtà, una parte significativa del "Settore culturale" è composta da beni il cui consumo avviene secondo percorsi di fruizione sorretti da regole di diritto pubblico, giustificate, tra l'altro, in una prospettiva di valorizzazione dei beni stessi. È sicuramente, infine, la fase della conservazione quella che, anche storicamente e per tradizione, è riconducibile prevalentemente al diritto amministrativo. Nella protezione di alcune parti del "Settore culturale", infatti, il pubblico, come regola e organizzazione, può rivendicare una presenza pluridecennale; ma è soltanto da pochi anni che, invece, specifici compiti pubblici sono andati a connotare le dinamiche di fruizione e consumo di tali beni.

Quanto appena detto merita un approfondimento. I confini della cultura - abbiamo visto - sono difficilmente delimitabili, in quanto sono innumerevoli le attività, le manifestazioni, le forme attraverso le quali essa può manifestarsi. Sappiamo, però, che in tale contesto una parte importante è rappresentata dal patrimonio culturale, un settore, da sempre, assoggettato ad un regime giuridico di protezione e un tempo articolato in due ambiti distinti (i beni culturali e il paesaggio), oggi, invece, ricomposto in un'unica categoria - quella di patrimonio culturale, appunto -, identificabile grazie a quanto previsto dal d.lg. n. 42/2004. Per tale patrimonio, i compiti pubblici sono stati sempre prevalentemente quelli della conservazione e protezione dei beni in esso ricompresi. Ma ultimamente si è affermata a livello legislativo l'esigenza di accompagnare gli interventi di tutela anche con iniziative dirette a valorizzare tale patrimonio, al fine di favorirne la conoscenza e la fruizione. La tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale perseguono la medesima finalità: "concorrono a preservare la memoria della comunità nazionale e del suo territorio e a promuovere lo sviluppo della cultura" (art. 1, comma 2, d.lg. n. 42/2004). Nello specifico, poi, la valorizzazione "consiste nell'esercizio delle funzioni e nella disciplina delle attività dirette a promuovere la conoscenza del patrimonio culturale e ad assicurare le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica del patrimonio stesso, anche da parte delle persone diversamente abili, al fine di promuovere lo sviluppo della cultura" (art. 6, comma 1, d.lg. n. 42/2004).

È in questa apertura legislativa alla valorizzazione del patrimonio culturale che il giurista, in particolare l'amministrativista, può cogliere le più significative novità riguardo al rapporto tra cultura e sviluppo economico: rapporto - come si è detto - sempre presente in molti ambiti del "Settore culturale" e soprattutto nelle dinamiche di promozione e di consumo dei relativi prodotti, ma che si è andato delineando recentemente anche nell'ambito del

patrimonio culturale, attraverso processi di valorizzazione preordinati alla conoscenza e fruizione del patrimonio stesso.

3. Concentriamoci allora sul patrimonio culturale e, in particolare, su quelle innovazioni legislative che hanno aggiunto alle funzioni di tutela, compiti finalizzati a favorire la conoscenza e la fruizione di tale patrimonio. Ciò perché i processi di valorizzazione hanno avuto l'effetto di far emergere e rafforzare la dimensione economica dei beni del patrimonio culturale e l'importanza di tale patrimonio per lo sviluppo economico [14].

Al riguardo, ricordiamo, per prima cosa, che un riconoscimento del patrimonio culturale come risorsa da tutelare, ma allo stesso tempo come valore strategico e essenziale per l'economia, è arrivato soprattutto dall'UE, che ha anche promosso numerose iniziative in tal senso, a cominciare da *Cultural Heritage Counts for Europe*, progetto promosso dalla Commissione Europea nel 2013 con l'obiettivo di raccogliere e analizzare ipotesi per valutare il valore del patrimonio culturale anche sul piano economico, sociale e ambientale [15], fino al recente *Europa creativa*, programma europeo di sostegno per settori culturali e creativi per il periodo 2014-2020. Si tratta di iniziative che pur collocandosi nel contesto delle attività di promozione della cultura e del patrimonio culturale così come voluto dalla nostra Costituzione, presentano una enfaticizzazione del loro rapporto strumentale con lo sviluppo economico tale da far avanzare, in alcuni casi, dubbi sui possibili rischi di estrema tecnicizzazione e depoliticizzazione di tali azioni [16].

Anche nel contesto nazionale sono diversi i fattori che stanno evidenziando la rilevanza economica dei beni del patrimonio culturale. Ciò ha prodotto, in particolare, due risultati, che meritano di essere approfonditi: il definitivo riconoscimento del valore immateriale economico dei beni culturali e la valorizzazione del rapporto tra patrimonio culturale e sviluppo economico.

4. Iniziamo dal primo risultato raggiunto: la dimensione economica interna del patrimonio culturale - come ben spiegato recentemente dalla nostra giuspubblicistica [17] - fa emergere il valore immateriale economico di tali beni. Per meglio chiarire in che cosa consista tale emersione, è opportuno ricordare che l'ordinamento italiano ha tradizionalmente privilegiato il valore extraeconomico del patrimonio culturale, costruendoci intorno una disciplina fortemente ancorata alle logiche della tutela e che ha celebrato "il culto del simulacro imposto da un "radicalismo conservazionista" [18]. Si è trattato forse di una conseguenza non voluta, una specie di "distrazione" del diritto dei beni culturali che "si è concentrato sì sull'immateriale: ma sull'immateriale funzionale, il preminente, nobile oggetto diretto della tutela; non sulla deprecabile volgarità di quello economico (*mercatura derogat nobilitati...*)" [19]. Oggi, però, si assiste ad alcuni cambiamenti che vanno nella direzione di riconoscere all'immateriale dei beni culturali anche una dimensione economica e che permettono di registrare, come è stato notato, "il ritorno (silenzioso) dell'economico esiliato" [20].

In tale prospettiva, il valore economico può essere riconosciuto a tutti i beni culturali, a quelli di appartenenza privata, ma anche a quelli di appartenenza pubblica. All'origine di questo riconoscimento vi è la legificazione della dinamica di valorizzazione del patrimonio culturale, da parte del legislatore del 2004. È, infatti, la valorizzazione a fianco della tutela che rompe l'illusione di un patrimonio culturale che ha solo valore extraeconomico.

La valorizzazione, anche economica, del patrimonio culturale è un'attività che si affianca alla tutela e non può essere vista in maniera riduttiva o peggio negativa rispetto ad essa. Si tratta di una considerazione che trova giustificazione in almeno due precisi argomenti. Il primo è di tipo giuridico ed è rappresentato dalla doverosità della valorizzazione del patrimonio culturale per effetto di quanto disposto dal nostro ordinamento: la valorizzazione è una dinamica obbligatoria al pari della tutela e anche la valorizzazione economica del patrimonio culturale è doverosa per la sua corrispondenza ai valori costituzionali espressi dall'art. 9, ma anche dall'art. 97 [21]. Il secondo argomento, invece, è più legato al dato pratico, considerato che attraverso la valorizzazione non solo è stato riconosciuto il valore anche economico espresso dal patrimonio culturale (e ipocritamente a lungo pretermesso), ma sono stati risolti anche altri problemi caratterizzanti tali beni ed è stato possibile intervenire in modo innovativo su tale settore, operando su quei fattori che dovrebbero consentire al patrimonio di realizzare la sua funzione nella società. Si prenda il problema della conoscenza del patrimonio culturale da parte della collettività. Tale conoscenza può essere garantita solo attraverso processi di valorizzazione del patrimonio stesso. Sappiamo, tuttavia, che il patrimonio culturale del nostro Paese non è sufficientemente conosciuto, proprio perché per molti anni è stato considerato una risorsa che non aveva senso valorizzare [22].

Dell'immateriale economico del patrimonio culturale vi è traccia anche nella giurisprudenza più recente, la quale sta riconoscendo l'importanza del valore economico dei beni culturali anche di appartenenza pubblica, accanto al valore culturale degli stessi. Una recente pronuncia lo dimostra. Il caso riguardava la legittimità di un affidamento diretto della concessione di un immobile di proprietà comunale ad un famoso e storico ristorante di Milano [23]. Ragioni legate esclusivamente alla tutela del principio di concorrenza, in casi del genere, potrebbero ad affermare che in nessun caso la concessione di un immobile comunale può essere affidata direttamente ad un operatore economico, neanche se questo operatore gestisce nell'immobile un locale storico, ormai identificativo del luogo. Ma, per il giudice amministrativo, la concorrenza non è l'unico valore meritevole di tutela, ben potendo questa cedere il passo ad altri valori di rilevanza anche costituzionale, ai quali attribuire una maggiore enfasi. Tra questi, infatti, vi è il patrimonio culturale e in generale l'interesse storico-culturale, che meritano una tutela "sia come valore culturale in sé, dunque indipendentemente dalla considerazione economica; sia anche come qualificatore e attrattore turistico del contesto, e dunque come apprezzabile elemento di valorizzazione dell'immateriale economico dell'intero ambiente circostante»; una tutela che giustifica, quindi, anche possibili eccezionali deroghe all'applicazione di altri principi, come ad esempio quello della concorrenza.

5. Il patrimonio culturale non solo esprime un proprio intrinseco valore immateriale economico, ma è anche un importantissimo fattore di sviluppo economico verso l'esterno. Tale valore aggiunto si coglie, in primo luogo,

considerando che lo stesso patrimonio culturale può essere oggetto di iniziative di valorizzazione anche economica e non solo culturale.

Sappiamo, infatti, che per gli artt. 6 e 111, d.lg. n. 42/2004, le varie iniziative di valorizzazione possono avere diversi significati e operare in diverse direzioni [24]. Una direzione può essere quella perseguita dalle iniziative di valorizzazione culturale, ossia, quelle attività dirette a promuovere il patrimonio culturale, operando sul bene e/o sulle persone (sui destinatari, cioè di tali attività), in modo da renderlo più conoscibile. Si tratta, in sostanza, di perseguire tramite tali interventi quella che è la finalità ultima dei percorsi di valorizzazione immaginati dal legislatore: creare le condizioni per favorire lo sviluppo della cultura e promuovere la conoscenza del patrimonio culturale e la migliore forma di utilizzo e di fruizione del patrimonio stesso (cfr. art. 6, d.lg. n. 42/2004). Ma la valorizzazione può prendere anche una direzione diversa, meno culturale e più economica, nel senso che l'iniziativa di intervento sui beni è diretta non solo a migliorare la redditività del patrimonio culturale, ma anche a "sfruttare" il bene culturale per creare ricchezza in un contesto esterno al bene stesso, fermo restando la compatibilità di tali iniziative con la fruizione pubblica dei beni stessi. Numerosi e diversi tra loro sono stati gli strumenti introdotti a tal fine: dai cc.dd. servizi aggiuntivi, alle ipotesi di sponsorizzazione, alla concessione di temporanei usi esclusivi del bene, e così via. Anche la disciplina relativa ai beni culturali nell'ultima versione del Codice dei contratti pubblici (d.lg. 18 aprile 2016, n. 50) è orientata in tale direzione [25].

La valorizzazione economica del patrimonio culturale trova spesso una sua giustificazione in una ragione pratica. Conservare e gestire in maniera efficiente per renderlo fruibile ad un pubblico più ampio possibile un patrimonio culturale che, come quello italiano, implica la disponibilità di ingenti risorse economiche, le quali di solito sono state messe a disposizione dagli enti pubblici proprietari (e non solo), ma che in questi tempi di forte crisi economica e di restrizione della spesa pubblica non sono più sufficienti. Ecco allora che altre strade di finanziamento devono essere esplorate, provando a mettere a reddito gli stessi beni e ad intercettare contributi provenienti da altre fonti, soprattutto da privati [26]. Tuttavia, non può essere solo l'esigenza di fare cassa a spingere l'istituzione culturale verso forme di promozione del patrimonio di appartenenza attraverso iniziative di valorizzazione puramente economica, anche perché tale scelta deve fare i conti con almeno due limiti evidenti. Il primo è indicato direttamente dalla legge, in particolare dal citato art. 6, c. 2, secondo cui la valorizzazione del patrimonio culturale deve avvenire attraverso iniziative compatibili con la tutela dello stesso, non può pregiudicarne le esigenze e mettere in pericolo la conservazione del bene culturale. Ovviamente, l'iniziativa di valorizzazione di un bene culturale non può essere realizzata se le modalità attraverso le quali essa deve concretizzarsi rischiano di danneggiare o distruggere il bene. In secondo luogo, i percorsi di valorizzazione economica richiedono condizioni di aziendalità che spesso mancano nelle nostre istituzioni culturali. Essi presuppongono un approccio manageriale. Succede, invece, che per i gestori le priorità sono rappresentate da attività prevalentemente burocratiche o attività come la manutenzione, la gestione dei rapporti con il personale, l'organizzazione degli spazi, mentre hanno un ruolo marginale i servizi al pubblico e le politiche per la redditività.

Più volte, poi, si è detto che una maggiore valorizzazione (culturale o economica) del patrimonio culturale può riverberare positivamente all'esterno dei luoghi della cultura, stimolando in particolare processi di sviluppo economico e sociale dei territori di riferimento [27]. Del resto, il connubio cultura-sviluppo è un dato ormai acquisito: i beni culturali sono un elemento fondamentale per la costruzione di quei distretti culturali nei quali si assiste ad uno sviluppo locale sostenibile, così come rappresentano, in particolare i musei, i "co-agenti" per promuovere sviluppo economico e sociale nei territori di riferimento [28].

La cultura è ormai considerata un *driver* per l'economia, mentre il patrimonio culturale con i suoi luoghi e le sue istituzioni sono chiamati a svolgere nuove funzioni, in particolare quelle destinate a caratterizzarli come attivatori di processi di tipo economico-sociale. Come è stato evidenziato per i musei, ad esempio, questi spazi hanno una funzione che "va ben oltre l'originaria funzione culturale: garantiscono i proventi del turismo e svolgono un ruolo essenziale nel risanamento urbano; sono, inoltre, un mezzo relativamente a buon mercato capace di produrre enormi utili indiretti per la comunità" [29].

Ma nel modo di intendere, oggi, la cultura in senso ampio, non rileva soltanto l'aspetto evidenziato delle reciproche influenze tra questa, le sue manifestazioni più tradizionali e quelle più innovative, e lo sviluppo economico. È facile notare anche che vi sono altre interrelazioni, riguardanti altre politiche che, secondo un approccio olistico ed integrato, delineano una trama fatta di promozione culturale piegata anche al raggiungimento di altri obiettivi. Due esempi possono essere richiamati. Il primo esempio riguarda il piano di gestione dei siti Unesco. È noto che in ambito nazionale è la legge 20 febbraio 2006, n. 77 ("Misure speciali di tutela e fruizione dei siti italiani di interesse culturale, paesaggistico e ambientale, inseriti nella 'lista del patrimonio mondiale', posti sotto la tutela dell'UNESCO"), che ha avuto il merito di introdurre i Piani di gestione per i siti italiani già iscritti nella Lista. Tali Piani si muovono verso un obiettivo ben definito: assicurarne la conservazione e creare le condizioni per la valorizzazione dei siti. Ciò, però, deve avvenire in una logica di "gestione integrata", nel senso che il Piano non si deve limitare a garantire un elevato livello di protezione del bene eccellente, ma deve anche contribuire alla sua integrazione nei processi di adozione dei piani e dei programmi finalizzati allo sviluppo locale sostenibile.

Ancora più illuminante il secondo esempio, riguardante il rapporto tra cultura e valorizzazione del patrimonio culturale, da un lato, e il turismo, dall'altro. Un rapporto, questo, che era stato - se vogliamo - "ufficializzato" con la concentrazione della titolarità delle politiche culturali e del turismo in capo ad un'unica struttura pubblica di vertice, ossia mediante lo spostamento sul ministero dei Beni e delle Attività culturali anche dei compiti in materia di turismo e la vigilanza sull'ENIT - Agenzia nazionale del turismo. Negli ultimi tempi, c'è stato un ripensamento al riguardo da parte del legislatore, con una scelta, contenuta nel d.l. 12 luglio 2018, n. 86, conv. in l. 9 agosto 2018, n. 97, con la quale il

turismo è stato nuovamente dirottato questa volta verso il ministero delle Politiche agricole, scelta che ha lasciato, però, molto "perplesso" il Consiglio di Stato [30]. Del resto l'influenza tra cultura e turismo è nota ed è reciproca. Basti ricordare il Codice del turismo (d.lg. 23 maggio 2011, n. 79), che, ad esempio, all'art. 24 contiene una disposizione che attribuisce al Governo la promozione "di iniziative turistiche finalizzate ad incentivare la valorizzazione del patrimonio storico-artistico, archeologico, architettonico e paesaggistico presente sul territorio italiano, utilizzando le risorse umane e strumentali disponibili, senza nuovi ed ulteriori oneri per la finanza pubblica". Si aggiunga, inoltre, quanto affermato dalla Corte costituzionale, la quale ha riconosciuto l'esistenza di "un principio generale di valorizzazione e di promozione dei beni culturali con finalità turistica», il cui riconoscimento "permette di evidenziare come lo scopo perseguito da Stato e regioni, ciascuno nel proprio ambito di competenza, non possa che essere quello di realizzare un incremento qualitativo dell'offerta turistica" [31].

6. Possiamo, allora, considerare superata - come è stato recentemente scritto [32] - "l'idea secondo cui la cultura deve essere a tutti i costi 'protetta' dalla dura realtà dell'economia". Ammettere, però, che non ha più senso immaginare un muro per separare tutto ciò che è cultura dalle dinamiche e dalle influenze dell'economia non significa affermare che le politiche e le manifestazioni della prima debbano essere governate esclusivamente con le logiche e gli strumenti della seconda. Alcune precisazioni, allora, meritano ancora di essere svolte a proposito di finalità, ruoli, modelli e strumenti.

Partiamo dalle finalità, interrogandoci su quale debba essere lo scopo ultimo della cultura e se questo può coincidere con esigenze di sviluppo economico. Per gli economisti la domanda andrebbe meglio articolata, partendo non tanto dal (tradizionale) concetto di cultura, bensì da quello (più innovativo) di creatività. In tale prospettiva, allora, la creatività può essere bivalente: essere funzionale allo sviluppo economico e dell'innovazione o, invece, allo sviluppo culturale e sociale della comunità. Vanno prioritariamente nella prima direzione le attività della moda, dello spettacolo, dell'editoria, ecc. e le imprese che in tali settori operano; vanno nella seconda direzione le amministrazioni e le imprese del patrimonio culturale in senso classico [33].

Si tratta di una classificazione che convince, anche se necessita di un'ulteriore specificazione alla luce delle tendenze legislative più recenti e in coerenza con quanto affermato nelle pagine che precedono. Lo sviluppo culturale e sociale della comunità di riferimento è sicuramente la finalità principale cui tende quella parte più tradizionale della cultura. Ma a tale finalità può essere affiancata, purché in condizioni di compatibilità, anche una finalità economica, una finalità ovviamente non prioritaria, ma occasionale. Potremmo dire, lo sviluppo economico mediante la cultura come occasione e non come priorità. In altre parole, la cultura e il patrimonio culturale possono essere occasione di sviluppo economico, di occupazione e di reddito, ma lo sviluppo economico, la produzione di occupazione e di reddito non possono essere la finalità cui tende la cultura e le sue manifestazioni. Del resto, lo sviluppo del settore culturale, in generale, e del patrimonio culturale nello specifico tende prioritariamente a soddisfare quella domanda di cultura che la società esprime: assecondare lo sviluppo economico può essere anche "una occasione che si vuol fare derivare dalla soddisfazione della domanda di cultura, non dalla mercificazione della cultura" [34].

Riconoscere come compatibile una finalità economica anche con quei settori tradizionali della cultura significa ripensare anche il rapporto tra pubblico e privato e i loro reciproci ruoli. Al riguardo, lo sforzo condotto dal legislatore italiano risulta essere notevole; sforzo, come abbiamo visto, diretto a introdurre regimi giuridici idonei a far emergere anche la dimensione economica della cultura. Ma in alcuni casi è anche l'interprete a provare a ricomporre il quadro giuridico di riferimento, come nel caso del dibattito sull'impresa culturale, oggi priva di un apposito assetto regolativo adeguato, che ne valorizzi, allo stesso tempo, il carattere di operatore economico sia pur in un contesto di particolare rilevanza pubblicistica. Ma un quadro regolativo *ad hoc* è necessario? No, secondo alcuni, i quali ritengono inutile un intervento diretto ad elaborare uno statuto specifico di impresa culturale. Bastano le fattispecie e i modelli tipologici offerti dall'ordinamento di diritto privato dell'impresa, ma a condizione che l'ordinamento assecondi l'esigenza organizzativa relazionale che caratterizza ogni azione delle imprese culturali [35].

Se poi si passa dalle regole agli attori i problemi aumentano. Aumentano soprattutto i dilemmi, come recentemente segnalato [36], sul ruolo che quantomeno con riferimento al settore culturale debba essere riconosciuto al pubblico e al privato. Non è pensabile che solo il settore culturale della creatività, che come abbiamo visto è particolarmente sensibile alle logiche economiche, sia il settore aperto ai privati. Anche il più tradizionale settore del patrimonio culturale deve essere considerato un ambito non più riservato esclusivamente al pubblico. Non può che essere condivisa l'opinione secondo la quale "la valorizzazione e la tutela del patrimonio culturale continueranno a richiedere anche in futuro un forte ed efficace ruolo di governo del pubblico (nelle sue varie articolazioni), ma non potranno fare a meno dell'apporto dei privati (anche profit) quando esso si risolva a vantaggio di questo patrimonio" [37]. L'apertura al privato, quindi, appare oramai una scelta non più traumatica, ma tale scelta non si può tradurre in una sostituzione del pubblico. Soprattutto, non appare coerente con le finalità che prioritariamente debbono essere perseguite l'idea che il pubblico possa abdicare al suo ruolo rispetto alle attività che il settore del patrimonio culturale impone che debbano essere svolte in un contesto particolarmente attento a finalità diverse da quelle economiche. Ha fatto discutere, ad esempio, l'idea di ricomprendere tra i servizi aggiuntivi, come tali esternalizzabili al settore privato e gestibili secondo logiche di mercato, anche la funzione di organizzazione delle mostre, funzione che ha un ruolo rilevante all'interno dei compiti pubblici finalizzati alla tutela e alla valorizzazione del patrimonio culturale. Una forzatura, quindi, a maggior ragione per coloro che ritengono le politiche gestionali del patrimonio culturale incentrate sull'incentivazione di iniziative espositive una contraddizione rispetto a quelle che dovrebbero essere le finalità di tutela e di protezione dei beni da realizzare prioritariamente in tale settore [38].

Quanto appena detto sulle regole e sugli attori non può non riverberare anche sui modelli organizzativi e sugli strumenti operativi. Nel momento in cui si ammette una valorizzazione, sia pur con i limiti indicati, della dimensione economica

della cultura e, in particolare, del patrimonio culturale e un'enfaticizzazione sulle ricadute di tale riconoscimento anche su contesti economici esterni è evidente che vanno ripensati gli strumenti di azione e i modelli di organizzazione delle attività e degli interventi. Il profilo dell'organizzazione, in particolare, è importantissimo nei processi di sviluppo economico incentrato sulla creatività e di valorizzazione economica del patrimonio culturale. Si tratta, infatti, di trovare quelle formule organizzative e quei strumenti che più di altri permettono di assicurare quella funzione bivalente, che come visto, oggi la cultura può realizzare [39]. Non è operazione semplice, ovviamente, stante la difficoltà di contemperare regimi giuridici, esigenze gestionali e contesti operativi spesso diversissimi. Alcuni punti fermi, però, possono aiutare tale ricerca, punti fermi che possono essere riassunti in tre parole: innovazione, apertura, differenziazione.

Bisogna, infatti, per prima cosa tener presente che i processi di organizzazione delle dinamiche economiche della cultura richiedono molto spesso soluzioni innovative. I modelli tradizionali (quelli soprattutto basati sulla gestione diretta e di matrice fortemente pubblicistica) si sono dimostrati a volte inadeguati a fornire una cornice organizzativa alle esigenze di incontro tra cultura e sviluppo economico. Pertanto, è stato necessario prima in via sperimentale e successivamente mediante l'intervento legislativo proporre nuovi modelli, che hanno accompagnato le strategie di promozione della cultura anche al fine di favorire lo sviluppo economico dei territori. Il c.d. modello Unesco, i distretti culturali, i sistemi culturali e ambientali sono esempi che rappresentano tale novità.

Non solo innovazione, ma anche apertura: le nuove strategie riguardanti la cultura e il patrimonio culturale sono spesso affidate a modelli organizzativi aperti anche alla cooperazione sia in verticale, tra soggetti pubblici, che in orizzontale tra pubblico e privato. Lo stesso vale per gli strumenti di azione, incentrati sulla collaborazione tra pubblico e privato. Si tratta - come segnalato già da tempo [40] - di una scelta obbligata, considerato che le politiche in questione (ma oramai la maggior parte di quelle riguardanti la promozione della cultura) mettono in gioco numerosi attori, il cui ruolo può essere efficacemente svolto solo favorendo la cooperazione e superando l'isolamento reciproco.

C'è, infine, un ultimo punto fermo da tenere in considerazione: quello dell'opportunità di diversificare i modelli, in modo da offrire soluzioni alternative a strategie, politiche e esigenze che quasi sempre sono diversissime [41]. L'esperienza ha dimostrato ampiamente che non esistono modelli di valorizzazione del patrimonio culturale o di promozione della cultura validi universalmente e da soli idonei ad attivare processi di innovazione e di sviluppo economico dei territori e delle comunità interessate. Quanto avvenuto a fine anni '90 con la Tate Modern Gallery di Bankside e il Guggenheim Museum Bilbao è noto: attraverso la promozione culturale è stato possibile anche favorire la rinascita urbana, l'aumento del turismo e rilanciare fortemente l'economia. Ma si tratta di esperienze difficilmente replicabili in altri contesti. Lo stesso vale per gli strumenti. Il fatto che il ricorso, ad esempio, al modello organizzativo della fondazione abbia permesso ad una determinata istituzione di valorizzare anche in termini economici il proprio patrimonio culturale non significa che analogo risultato possa essere sicuramente conseguito utilizzando il medesimo strumento in un altro contesto culturale. In altri termini, le politiche e le strategie che puntano all'interazione della cultura con lo sviluppo economico richiedono spesso soluzioni organizzative e gestionali "sartoriali", costruite, cioè, volta per volta alla luce dei contesti operativi di riferimento e dei reali obiettivi perseguiti.

7. Riproponiamo ancora una volta le domande che stanno alla base del nostro tema: la cultura può essere orientata anche allo sviluppo economico? Si può unire managerialità e cultura? Per Andrea Carandini, la risposta non può che essere positiva: "sembra una contraddizione, un po' come addomesticare uno scoiattolo, ma è possibile aziendalizzare un'offerta culturale: è una scommessa altamente civile (...)" [42].

E questa scommessa non può che riguardare anche il diritto e i giuristi. Ovviamente, a questi ultimi non può essere chiesto di piegare la cultura e, soprattutto, il patrimonio culturale allo sviluppo economico. Quest'ultimo, come abbiamo visto, non è il fine principale che la legge impone di perseguire a proposito di patrimonio culturale. Ma non è escluso che attraverso il patrimonio culturale si realizzino anche obiettivi di promozione economica delle comunità e dei territori. L'art. 6 del Codice ci ricorda che la valorizzazione è preordinata allo sviluppo culturale e non allo sviluppo economico, ma non c'è un problema di compatibilità se attraverso la promozione della cultura si hanno ricadute positive anche sul versante dello sviluppo economico dei territori. In questa prospettiva, allora diviene fondamentale l'aspetto regolativo e organizzativo; di come si regola il settore e di come lo si organizza in modo che oltre alle finalità che per legge si devono perseguire nella gestione dello stesso, si possa anche favorire un'ulteriore ricaduta positiva a proposito di sviluppo economico.

Ripensare le regole e i modelli è la "scommessa civile" che ci si pone davanti. La possiamo accettare, ma nel farlo dobbiamo necessariamente abbandonare gli ideologismi, le facili indignazioni, le soluzioni preconcepite. Allora, come è stato ricordato [43], torna sempre utile l'insegnamento di Norberto Bobbio e del suo accorato appello agli intellettuali a rifuggire dalle alternative troppo nette e a coltivare l'arte più pacata del colloquio. Tra cultura e sviluppo economico non c'è una alternativa netta, non c'è una separazione. Ci sono due mondi che per decenni non si sono parlati, ma che, oggi, debbono essere ricomposti evitando formule alla moda o precostituite e cercando di sviluppare modelli organizzativi sartoriali, volta per volta. Davanti a questa sfida, i giuristi devono svolgere un compito molto importante per l'elaborazione delle regole e l'impostazione delle cornici di organizzazione e di azione. Per esserne all'altezza sarà necessario uscire da un binomio che separa e contrappone economia a cultura, abbandonare *slogans* facili ma vuoti e, soprattutto, avere il coraggio di iniziare ad affrontare le tante contraddizioni che tale binomio cela. In altri termini, provare... ad addomesticare gli scoiattoli.

## Note

[\*] Il testo riporta la relazione tenuta al Congresso annuale della Associazione italiana professori di diritto amministrativo - AIPDA, tenutosi il 5 ottobre 2018 a Reggio Calabria.

[1] Cfr. W. Santagata, *Economia della cultura*, in *Treccani XXI Secolo (online)*, 2009, pag. 2.

[2] C. Bodo, L'Associazione per l'Economia della Cultura ha compiuto trent'anni, in *Ec. Cultura*, 2017, pag. 375 ss.

[3] Cfr. al riguardo M.J. Sandel, *Quello che i soldi non possono comprare*, Milano, Feltrinelli, 2013, passim.

[4] Cfr. M. Cammelli, *Paolo Leon, il riformismo possibile*, in *Ec. Cultura*, 2017, pag. 392.

[5] In questi termini, P. Dubini, *Con la cultura non si mangia. Falso!*, Roma, Laterza, 2018.

[6] Così A. Cicerchia, *Cultura e sviluppo*, in *Ec. Cultura*, 2016, pag. 245.

[7] G. Vacchelli, *Lo Stato e la coltura*, Roma, Tip. Camera, 1889, pag. 22 s.: "il problema della conservazione e dello sviluppo della coltura è dunque permanente ed incalzante per ogni periodo storico, l'amministrazione sociale vi deve continuamente e costantemente provvedere e per risolverlo praticamente presuppone la cognizione del processo di formazione della coltura e dei fattori dai quali risulta, poiché non è possibile influire su alcun effetto se non modificandone le cause".

[8] E. Spagna Musso, *Lo Stato di cultura nella Costituzione italiana*, Napoli, Morano Editore, 1961, ora in Id., *Scritti di diritto costituzionale*, I, Milano, Giuffrè, 2008, pag. 431: Stato di cultura, "una formula giuridico costituzionale con cui si designa lo Stato di democrazia classica allorché tuteli la propria democraticità anche tramite la garanzia degli istituti direttamente formativi della cultura in base al riconoscimento del particolare rapporto che collega questa alla sua forma".

[9] Su tale evoluzione si rinvia ampiamente a C. Barbati, M. Cammelli, L. Casini, G. Piperata, G. Sciuolo, *Diritto del patrimonio culturale*, Bologna, Il Mulino, 2017.

[10] Cfr. *Libro bianco sulla creatività. Per un modello italiano di sviluppo*, a cura di W. Santagata, Milano, Università Bocconi Editore, 2009.

[11] Cfr. D. Throsby, *Economia e cultura*, Bologna, Il Mulino, 2005, e Id., *The Economics of Cultural Policy*, Cambridge University Press, 2010.

[12] In questi termini P. Leon, *Valorizzazione del patrimonio storico-artistico e nuovo modello di sviluppo*, in *Ec. Cultura*, 2017, pag. 345.

[13] Si rinvia ampiamente a W. Santagata, *La fabbrica della cultura*, Bologna, Il Mulino, 2007.

[14] Segnala l'importanza di tale rapporto alla luce delle principali politiche legislative recenti [G. Sciuolo, I beni culturali quali risorsa collettiva da tutelare - una spesa, un investimento](#), in questa *Rivista*, 2017, 3.

[15] Interessante, al riguardo, è anche l'importanza data nel contesto europeo al rapporto tra patrimonio culturale e sviluppo sostenibile, rapporto ampiamente analizzato da C. Videtta, *Cultura e sviluppo sostenibile*, Torino, Giappichelli, 2018.

[16] Avanza tali dubbi, [A.O. Cozzi, Dimensione economica e dimensione culturale europea](#), in questa *Rivista*, 2018, 2.

[17] Cfr. *L'immateriale economico nei beni culturali*, a cura di G. Morbidelli e A. Bartolini, Torino, Giappichelli, 2016; [L. Casini, "Noli me tangere": i beni culturali tra materialità e immaterialità](#), in questa *Rivista*, 2014, 1.

[18] Così C. Pinelli, *Lo sviluppo dell'economia territoriale attraverso la cultura e il turismo e il coordinamento dei pubblici poteri*, in *Ist. fed.*, 2013, pag. 780.

[19] Così G. Severini, *L'immateriale economico nei beni culturali*, in *L'immateriale economico nei beni culturali*, (a cura di) G. Morbidelli e A. Bartolini, cit., 17.

[20] Così sempre G. Severini, *L'immateriale economico nei beni culturali*, op. cit. ult.

[21] In questi termini, M. Cammelli, *Immateriale economico e profilo pubblico del bene culturale*, in *L'immateriale economico nei beni culturali*, cit., pag. 94 ss.

[22] Cfr. P. Leon, *Valorizzazione del patrimonio storico-artistico e nuovo modello di sviluppo*, cit., pag. 344 ss.

[23] Cfr. Cons. Stato, sez. V, 3.9.2018, n. 5157.

[24] Su tali aspetti sia consentito rinviare a [G. Piperata, La valorizzazione economica dei beni culturali: il caso dei musei e delle collezioni](#), in Atti del Convegno "La valorisation économique des biens culturels locaux en France et en Italie", Tolosa, 21 novembre 2014, pubblicati in questa *Rivista*, 2016.

[25] Cfr. P. Rossi, Partenariato pubblico-privato e valorizzazione economica dei beni culturali nella riforma del codice degli appalti, in *Federalismi.it*, 2018, 2; [A. Sau, La disciplina dei contratti pubblici relativi ai beni culturali tra esigenze di semplificazione e profili di specialità](#), in questa *Rivista*, 2017, 1.

[26] Su tali aspetti, cfr. L. Tarasco, *La redditività del patrimonio culturale*, Torino, Giappichelli, 2006.

[27] Cfr. B. Accettura, *Valorizzazione del patrimonio culturale e nuovi modelli per lo sviluppo dei territori*, Napoli, ESI, 2015.

[28] Non ha dubbi al riguardo, W. Santagata, *La fabbrica della cultura*, cit., risp. pag. 57 ss. e pag. 116 e ss. Ma cfr. anche *Distretti culturali: dalla teoria alla pratica*, (a cura di) G.P. Barbetta, M. Cammelli e S. Della Torre, Bologna, Il Mulino, 2013.

[29] K. Schubert, *Museo. Storia di un'idea*, Milano, Saggiatore, 2000, pag. 120.



[30] Cfr. Cons. Stato, sez. cons. atti norm., 28.12.2018, nr. 2957.

[31] Corte cost., 5.4.2012, n. 80.

[32] Aspen Institute Italia, *I musei italiani*, 2012, in [www.aspeninstitute.it](http://www.aspeninstitute.it), p. 2.

[33] Cfr. W. Santagata, *Economia della cultura*, in *Treccani XXI Secolo (online)*, cit.

[34] Cfr. P. Leon, *Valorizzazione del patrimonio storico-artistico e nuovo modello di sviluppo*, cit., pag. 346.

[35] Cfr. G. Bosi, *L'impresa culturale*, Bologna, Il Mulino, 2017.

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

[37] Così G. Sciuillo, *I beni culturali quali risorsa collettiva da tutelare - una spesa, un investimento*, cit.

[38] Cfr. T. Montanari e V. Trione, *Contro le mostre*, Torino, Einaudi, 2017.

[39] Sull'importanza del profilo organizzativo con riferimento alle politiche di valorizzazione anche economica dei beni culturali si rinvia ampiamente a B. Accettura, *Valorizzazione del patrimonio culturale e nuovi modelli per lo sviluppo dei territori*, cit.; A. Iacopino, *Modelli e strumenti per la valorizzazione dei beni culturali*, Napoli, Editoriale scientifica, 2017.

[40] Cfr. M. Cammelli, *Cooperazione*, in *Diritto del patrimonio culturale*, cit. pag. 285 ss.

[41] Segnala l'importanza della differenziazione nei modelli organizzativi anche G. Sciuillo, *I beni culturali quali risorsa collettiva da tutelare - una spesa, un investimento*, cit.

[42] Corriere della Sera del 23.9.2018.

[43] Cfr. M. Cammelli, *Paolo Leon, il riformismo possibile*, cit., pag. 391.

---

copyright 2018 by [Società editrice il Mulino](#)  
[Licenza d'uso](#)

---

[inizio pagina](#)