Il Mulino - Rivisteweb

Ledo Prato

Valorizzazione e fruizione dei beni culturali: nuovi modelli organizzativi e ruolo del privato

(doi: 10.7390/9385)

Aedon (ISSN 1127-1345)
Fascicolo 3, dicembre 2001

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/

Aedon
il Mulino
Rivista di arti e diritto on line
quadrimestrale diretto da Marco Cammelli

numero 3, 2001, Issn 1127-1345 home indice ricerca risorse web

Pubblico e privato per la gestione e la valorizzazione dei beni culturali (Lecce, 30 novembre 2001)

Valorizzazione e fruizione dei beni culturali: nuovi modelli organizzativi e ruolo del privato

di *Ledo Prato* [*]

Quando si affronta il tema del rapporto pubblico-privato nel settore dei beni culturali c'è quasi sempre il rischio che prevalga l'aspetto ideologico o la proposizione di dogmi. Se volessimo essere più espliciti dovremmo dire che, di solito, la discussione si articola fra chi difende il ruolo dello Stato (più che quello dell'intero sistema istituzionale pubblico) e chi immagina un mondo possibile senza l'intervento dello Stato. Entrambi questi punti di vista hanno reso più lento e difficile l'ammodernamento del sistema dell'offerta culturale e, nel contempo, hanno sottovalutato l'assenza di una qualunque politica pubblica di sostegno alla domanda. Eppure un punto di riferimento, di partenza, va cercato. Potrebbe essere il riconoscimento, assicurato dalla Carta dei diritti universali, che il diritto alla cultura, all'arte è appunto un diritto che va assicurato ad ogni uomo e a ogni donna del pianeta. Ma se non vogliamo restare alle dichiarazioni di principio dobbiamo assicurarci che ci sia una politica che renda possibile l'esercizio di questo diritto, partendo dal riconoscimento che l'arte, la cultura, è per tutti, proposta a tutti e non a pochi. Questa affermazione, su cui non tutti si dichiarano d'accordo, è gravida di conseguenze. Nella fattispecie richiede l'abbattimento di tutte quelle barriere, di tutti quegli ostacoli, di varia natura, che impediscono l'esercizio di questo diritto universale. Fino a considerare che non sempre, in via di principio, una struttura statale, o più in generale pubblica, garantisce l'esercizio di questo diritto. Al contrario potrebbero esserci strutture private di tipo filantropico che assicurano una fruizione pubblica del proprio patrimonio.

Come si vede sarebbe più opportuno non dividersi in modo manicheo quanto piuttosto ragionare sul merito. Ed il merito è costituito da un sistema, quello pubblico, dove l'attenzione alle problematiche della conservazione del patrimonio è di gran lunga maggiore di quella riservata alla fruizione, alla valorizzazione. Le ragioni sono molteplici e complesse e vanno ricercate nella storia oltre che nella legislazione di questo settore. In questa sede si può far rilevare che questa situazione (maggiore attenzione alle problematiche della conservazione) poteva convivere solo con una concezione elitaria della fruizione del patrimonio. Il museo, ad esempio, è stato per lungo tempo luogo di conservazione, ricerca e studio. Aperto quindi ad un pubblico specialistico, di studiosi. Non aveva quindi necessità di orari prolungati, di una didattica di sostegno alla fruizione, di servizi, di promozione.

Ora la domanda che ci dobbiamo porre è la seguente: questa situazione è modificabile solo attraverso una più radicale riforma dell'amministrazione pubblica o richiede anche la ricerca di un modello organizzativo che, fatte salve le prerogative dello Stato in materia di tutela e conservazione, faccia ricorso a soggetti vocati per assicurare efficaci ed efficienti servizi di fruizione e valorizzazione? In altri termini ci

dobbiamo chiedere se è possibile che lo Stato, come avviene in altri settori, si ritiri dalla gestione diretta del patrimonio per diventare organo di indirizzo e controllo della qualità della gestione privata. *Vexata quaestio*. Chi sostiene il mantenimento dello status quo considera impossibile, sia sul piano pratico che sul piano scientifico, una divisione tra conservazione, fruizione e valorizzazione. E poiché è costituzionalmente garantito il ruolo dello Stato in materia di tutela si conclude che nessuna delle altre funzioni può essere affidata ad un soggetto diverso dallo Stato stesso.

Anche percorrendo questa strada ci ritroviamo allo stesso punto di partenza. Infatti il dibattito ci rinvia al ruolo dello Stato in un paese moderno, democratico, alle funzioni degli altri livelli dell'ordinamento pubblico, al principio della sussidiarietà orizzontale e verticale. E di nuovo si allontanano i diritti degli utenti, le loro domande, il bisogno diffuso di servizi di qualità. Sullo sfondo rimane il problema di quale politica avviare per sostenere lo sviluppo della domanda e del contributo che a tale scopo possono dare i privati. Visto che nel 2000 abbiamo registrato 30 milioni di visitatori. Raggiungendo faticosamente i valori del 1990 [1]. Mentre negli Stati Uniti, negli stessi anni, siamo passati da 90 milioni a circa 800 milioni di visitatori. Con la più grande trasformazione dei musei e del loro ruolo nella società che mai si era verificata prima e in proporzioni che non hanno riscontro in nessun altro paese. Aver rimesso al centro gli interessi degli utenti, aver messo in discussione gli scopi, le funzioni del museo, aver ridefinito, anche sul piano gestionale, i rapporti tra museo e comunità locale ha prodotto questi risultati. Come si vede la nostra abitudine a dividerci, prescindendo dal merito, non ci porta e non ci ha portato a fare molti passi in avanti.

Purtroppo è stato così anche per la recente norma, inserita nella legge finanziaria 2002 (art. 33), che prevede la possibilità di affidare a soggetti non statali i servizi per la fruizione del patrimonio culturale. Era già successo con l'allora ministro Melandri quando, nel decreto di riforma del ministero per i Beni e le Attività culturali, inserì una norma per la concessione di beni culturali a fondazioni promosse da soggetti privati o da pubblici e privati. Fu accusata di "svendere" il patrimonio ai privati. Si è ripetuto in occasione dell'approvazione della normativa sull'alienazione e sull'utilizzazione degli immobili del demanio storico-artistico. Insomma tutte le volte che si cerca di trovare una strada per migliorare la gestione del nostro patrimonio con il contributo dei privati, chiunque governi, si sottopone a denunce clamorose. In realtà le cose non stanno così. Né nel caso della legge proposta dalla Melandri, né nel caso della proposta del ministro Urbani. O per lo meno le preoccupazioni vere non sono quelle denunciate. Torniamo perciò al merito del problema. Approvata la legge, dovrà essere predisposto il regolamento di attuazione con le procedure e i criteri con cui le concessioni saranno assegnate ai privati. Inoltre il loro profilo sarà puntualmente definito per cui si deve escludere che non ci siano criteri selettivi per la individuazione delle candidature.

Per valutare i problemi sul tappeto è bene fare riferimento a due aspetti di sostanza.

Il primo. Il ministro Urbani ha previsto questa norma sapendo che in un'altra sede ed ad un altro tavolo, con molte difficoltà e con i tempi della burocrazia italiana, si sta decidendo quali e quanti musei e beni culturali di proprietà dello Stato devono essere trasferiti, per la loro gestione, a regioni, province e comuni. Questo tavolo ministeriale è stato istituito nel 1999 ai sensi dell'art. 150 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 [2]. Una normativa controversa con cui regioni, province e comuni si sono viste attribuire funzioni importanti, in materia di valorizzazione, fruizione e gestione. In un difficile equilibrio tra chi sosteneva una dose più massiccia di federalismo e chi invece muoveva dall'idea che solo lo Stato è capace di assicurare tutela, valorizzazione e fruizione del patrimonio. Non è questa la sede per analizzare le ragioni del ritardo accumulato nell'applicazione di questa disciplina [3]. E' comunque opportuno ricordare che la commissione mista Stato-regioni-province-comuni (che doveva concludere il suo lavoro in due anni) ha fin qui predisposto la definizione degli standard minimi (recepiti in un decreto) che vanno osservati nella gestione dei musei mentre non è ancora pervenuta alla individuazione dei musei e di altri beni culturali la cui gestione potrà essere trasferita al sistema delle autonomie locali.

Ciononostante molte città d'arte, in questi due anni, si sono adoperate per assumere la gestione di parti importanti del patrimonio statale. In nome dell'esigenza di riportare nella responsabilità delle amministrazioni comunali, democraticamente elette dai cittadini, la politica culturale delle città. Ma anche

in ragione della necessità di dotarsi di un assetto organizzativo e gestionale del sistema museale cittadino che contempli forme di gestione congiunta sia fra regione, provincia e comune sia fra Stato e sistema delle autonomie locali (si vedano a tale proposito - tra le altre - le proposte delle città di Torino, Roma, Siena, Ravenna). In tal senso il riferimento più frequente è stato l'art. 10 del decreto legislativo 20 ottobre 1998, n. 368. Ora la norma prevista da Urbani rischia di rendere ancora più accidentato questo percorso. E la ragione sta nel fatto che i comuni, soprattutto quelli ad alta concentrazione di beni culturali, si vedrebbero quantomeno condizionato il trasferimento della gestione dei musei o dei beni, avendo già deciso tutto, anche per quanto riguarda i modelli di gestione, lo Stato. Chi ha denunciato i rischi della norma Urbani non si è minimamente preoccupato di questo aspetto avendo nel passato già avversato il decentramento amministrativo dallo Stato ai comuni. Restando prigionieri di una concezione della gestione pubblica ancorata alla sola dimensione dello Stato. Eppure in questi anni le cose sono in parte cambiate. Si è andata infatti affermando la necessità di un recupero dell'identità e delle caratteristiche fondamentali dello specifico patrimonio storico, antropologico e culturale locale con un radicale cambiamento di rotta nelle politiche culturali territoriali. I protagonisti veri di questo processo sono state le città. Lo stato centrale ha percepito con difficoltà questi mutamenti. Se va introdotta qualche modifica quindi è piuttosto nel senso di un'accelerazione di questo processo.

Allo stesso tempo sarebbero opportune due altre iniziative. La prima dovrebbe favorire un chiarimento definitivo proprio a proposito dell'art. 10 del decreto legislativo n. 368/1998. La norma non rinvia ad un regolamento attuativo. Tuttavia il precedente governo il 26 novembre 1999 approvò un testo successivamente mai promulgato perché eccepito dagli organi di controllo. Ora si tratta di accertare quale è l'opinione del governo in carica per poter dare concreta attuazione alla norma. Semmai si potrebbe predisporre un atto di indirizzo che potrebbe guidare le scelte delle sovrintendenze. La seconda dovrebbe assicurare un impulso al lavoro della commissione mista ex art. 150 del decreto legislativo n. 112/1998. Una riforma controversa, e mai accettata dalla burocrazia ministeriale, ha prodotto una "melina" che dura da troppo tempo. Questa esigenza nasce non solo dalla necessità di rispettare una disciplina tutt'oggi in vigore (appunto quella contenuta nel decreto n. 112) quanto piuttosto dalla necessità di organizzare l'offerta culturale attraverso la promozione di "sistemi territoriali" secondo assetti organizzativi e gestionali che comunque prevedano l'autonomia funzionale dei musei. Concertazione e partenariato sono il viatico necessario per comporre, su base territoriale, un'offerta spesso in capo a più soggetti pubblici, senza trascurare i beni ecclesiastici e quelli privati.

D'altra parte, su un versante contiguo, nella precedente legislatura il parlamento, dopo anni di discussione, ha approvato la legge-quadro sul turismo (legge 29 marzo 2001, n. 135), ove, all'art. 5, si prevede l'istituzione dei sistemi turistici locali che sono così definiti: "Contesti turistici omogenei o integrati, comprendenti ambiti territoriali appartenenti anche a regioni diverse, caratterizzati dall'offerta integrata di beni culturali, ambientali e di attrazioni turistiche, compresi i prodotti tipici dell'agricoltura e dell'artigianato locale, o dalla presenza diffusa di imprese turistiche singole o associate." Visto il rilievo riconosciuto alla presenza del patrimonio culturale, quale elemento distintivo di un sistema turistico locale, appare evidente che il legislatore ha voluto indicare nel territorio la misura di riferimento per la programmazione degli interventi e le politiche di sviluppo anche per questo settore.

A sostegno di questa tesi va richiamato, ancora una volta, il decreto legislativo n. 368/1998 (di riforma del ministero per i Beni e le Attività culturali), e in particolare l'art. 10, laddove prevede al comma 1, lett. b), che il ministero può "costituire o partecipare ad associazioni, fondazioni o società". E al comma 2 recita: "Al patrimonio delle associazioni, delle fondazioni e delle società il ministero può partecipare anche con il conferimento in uso di beni culturali che ha in consegna [...]". Ciò che vogliamo mettere in evidenza è che questa norma indica un'altra modalità possibile per la gestione del patrimonio e si inserisce nella promozione di fattive collaborazioni, su base locale, tra Stato, sistema delle autonomie locali, soggetti non profit (come le fondazioni bancarie e le associazioni di volontariato), imprese.

Secondo aspetto. Quando nella norma che stiamo esaminando si prevede di concedere a soggetti pubblici non statali "la gestione di servizi finalizzati al miglioramento della fruizione pubblica e della valorizzazione del patrimonio artistico" è verosimile che si pensi di affidare anche la gestione del personale di custodia dei musei. I dipendenti statali che svolgono questa funzione sono circa 7.500. Un

esercito. Mal distribuito sul territorio nazionale, scarsamente qualificato, organizzato in una pletora di sigle sindacali e con un forte potere di "ricatto". E, come se non bastasse, gestito direttamente dal centro. Prerogativa questa a cui non hanno mai voluto rinunciare né lo Stato (neanche nel caso della sperimentazione avviata con la legge 9 ottobre 1997, n. 352 per la sovrintendenza archeologica di Pompei) né le organizzazioni sindacali. Ora se si prende un museo e si prova a mettere a confronto i costi e i ricavi di gestione non sarà difficile accertare che non ve ne è uno solo che consenta di perseguire il pareggio di bilancio. Persino Pompei, che supera abbondantemente i due milioni di visitatori, nel 2000 ha incassato 34 miliardi, mentre ha speso, solo per il pagamento dei custodi, 21 miliardi, a cui vanno aggiunti il resto del personale e gli altri costi di gestione. Se si tiene conto che un'impresa non può sottrarsi ad una logica di profitto, è evidente che il "rischio" di dare in mano alle imprese i "nostri gioielli", come è stato scritto, è un rischio inesistente. E non per volontà di chicchessia, ma per l'assenza dei cosiddetti fondamentali.

Quest'ultimo aspetto rinvia ad una considerazione di carattere generale. Il museo è rappresentato come un luogo di conservazione, fruizione, ricerca, informazione, *edutainment.* Queste sue funzioni vanno verificate in relazione con le dinamiche sociali della comunità locale sino a ridefinirne il ruolo. Ed è ciò che è in parte avvenuto nel corso di questi ultimi venti anni. Perché non c'è ombra di dubbio che il museo, così come si presenta all'inizio di questo millennio, è di gran lunga diverso dal secolo scorso. Sicché il tema relativo alla gestione dei musei non si può cristallizzare. Essa è in diretta relazione con le funzioni del museo nella dialettica continua con la società. L'organizzazione produttiva del museo va assicurata con un processo "laico" che esclude cioè ogni riferimento di carattere ideologico. Allora la scelta che l'attuale ministro ha fatto, in linea di principio, completa la gamma dei modelli possibili di gestione del patrimonio, dando pari dignità alla gestione dei privati, ma va rivista per renderla davvero praticabile. Ad esempio, in fase di definizione del regolamento, si potrà distinguere tra i musei e i palazzi, i castelli, gli edifici storici e monumentali. Per questi ultimi potrebbe giustificarsi più facilmente il ricorso al canone concessorio, ancor più se sarà possibile, in casi definiti, il cambio della loro destinazione d'uso. In Francia e in Spagna, ad esempio, da molti anni esiste un numero significativo di alberghi di *charme* che sono sorti all'interno di castelli e palazzi monumentali debitamente e pregevolmente restaurati e trasformati. Un'operazione analoga fino ad oggi in Italia era quasi impossibile se non per le residenze private come dimostrano alcune pregevoli esperienze quali gli hotel aderenti all'Associazione "Abitare la storia". Con l'art. 33 ora si potrà, dando finalmente una destinazione a complessi monumentali spesso abbandonati. Escludendoli dalla mania tutta italiana di pensare sempre ad un museo tutte le volte che c'è un "buco" da riempire.

Una considerazione conclusiva. Da venti anni a questa parte in Italia, e fuori dell'Italia, si è aperta una lunga e complessa discussione attorno al ruolo dei beni culturali in società attraversate da profonde trasformazioni. Il museo è stato al centro di questa discussione. Con esiti diversi fra i diversi paesi ma con molti punti in comune. E le risposte sono state legittimamente e giustamente diverse in ragione della storia e delle caratteristiche di ciascun paese. Diverse sono state le soluzioni sul piano normativo e sul piano fiscale. In modo diverso è stata concepita la partecipazione della collettività. E tuttavia la discussione, la ricerca non si è fermata e non si fermerà. Perché le questioni aperte sono ancora tante. Perché, nonostante tutto, salvo che negli Stati Uniti, la domanda cresce molto lentamente se non ristagna. Resta quindi aperto il fronte della ricerca su quale politica o quali politiche possono garantire meglio il diritto all'arte e alla cultura. In questo contesto il rapporto pubblico-privato, al pari del ruolo delle comunità locali, senza mitologie, resta un nodo ineludibile. Possiamo discutere, ed è quello che stiamo facendo, sulle forme ma non possiamo esorcizzare il problema. Anche qui senza nessuna mitizzazione sia del pubblico che del privato. Come non possiamo continuare a pensare che l'unico rapporto possibile con il privato sia quello confinato nella sponsorizzazione o nel mecenatismo. Esperienze utili, importanti, ma non esclusive. A meno che non vogliamo rassegnarci allo status quo. Ma questa ipotesi non mi appartiene. Non ci sono paure che non possano essere trasformate in speranze.

Note

[*] Il testo riproduce - con aggiornamenti - il testo della relazione svolta al convegno "Pubblico e privato per la gestione e per la valorizzazione dei beni culturali", Lecce, 30 novembre 2001.

[1] Per un approfondimento cfr. C. Fuortes, *Nuove esperienze gestionali nel settore museale*, in *Economia della cultura*, 2001, 213.

[2] Cfr. M. Cammelli, *Il decentramento difficile*, in *Aedon* 1/1998.

[3] Per un approfondimento cfr. D. Jalla, *Il Museo contemporaneo. Introduzione al nuovo sistema museale*, Torino, 2000.

---

copyright 2002 by Società editrice il Mulino

---

inizio pagina