

Annali

dell'Associazione Ranuccio Bianchi Bandinelli
fondata da Giulio Carlo Argan

**BENI CULTURALI
TUTELA
INVESTIMENTI
OCCUPAZIONE**

*Chiarante, Rodotà,
Conforti, Pasolini dall'Onda,
Vesci, Causi, Manieri Elia,
La Regina, Bucciarelli*

I/1994

Annali

dell'Associazione Ranuccio Bianchi Bandinelli
fondata da Giulio Carlo Argan

BENI CULTURALI TUTELA INVESTIMENTI OCCUPAZIONE

*Chiarante, Rodotà,
Conforti, Pasolini dall'Onda,
Vesci, Causi, Manieri Elia,
La Regina, Bucciarelli*

I/1994

Annali dell'Associazione «Istituto di studi ricerche formazione
Ranuccio Bianchi Bandinelli fondato da Giulio Carlo Argan»

Via del Conservatorio 55, 00186 Roma
Tel. 06/6833756 - 6834010

Annale 1994

Fotocomposizione e stampa:
CSF - via del Gesù 62 - 00186 Roma

I edizione: dicembre 1994

Indice

- 5 *g. ch.*
Presentazione
- 9 *Giuseppe Chiarante*
Impegno civile e criticità della ragione nell'opera
di Giulio Carlo Argan
-

La tutela nel mercato aperto

- 15 *Stefano Rodotà*
Lo statuto giuridico del bene culturale
- 23 *Roberto Conforti*
Le esportazioni clandestine: come combatterle
- 31 *Niccolò Pasolini dall'Onda*
Alcune considerazioni di diritto comparato
- 39 *Maria Emanuela Vesci*
La leva fiscale per la conoscenza e la tutela
- 49 *Roberto Conforti*
Un anno dopo
-

Investimenti e occupazione

- 53 *Marco Causi*
Spesa pubblica e occupazione nei beni culturali in Italia

- 89 *Giuseppe Chiarante*
Un nuovo rapporto tra pubblico e privato per
l'incremento di investimenti e occupazione
-

Proposte e interventi

- 97 *Mario Manieri Elia*
Agro romano, periferia e centro storico nella politica
culturale a Roma
- 103 *Adriano La Regina*
Roma: archeologia e sviluppo urbano
- 109 *Giuseppe Chiarante*
La tutela dei beni culturali fra centralizzazione
e autonomia
-

Documenti

- 119 Disegno di legge d'iniziativa dei senatori Chiarante,
Nocchi, Alberici, Bucciarelli e Pagano
- 137 Contro la dequalificazione dei concorsi e delle carriere
- 139 Perché siamo contro il condono edilizio
- 140 Sì all'autonomia, no alla privatizzazione dei musei e beni
culturali
- 142 Ripensare la politica dei beni culturali. Le proposte
dell'Associazione Bianchi Bandinelli

Presentazione

L'Associazione «Istituto di studi, ricerche, formazione Ranuccio Bianchi Bandinelli» è sorta, per iniziativa di Giulio Carlo Argan, alla fine del 1991, con lo scopo di offrire un terreno comune di analisi, di confronto, di scambio di esperienze, di iniziativa culturale e programmatica a studiosi, esperti, operatori che da diversi punti di vista e in differenti ambiti disciplinari sono impegnati nel campo della conoscenza, della tutela, della valorizzazione dei beni culturali e ambientali.

Ad Argan, che al momento della nascita dell'Associazione era anche senatore, stava particolarmente a cuore l'esigenza, da lui fortemente avvertita, di fornire alla politica dei beni culturali un retroterra di documentazione, di competenze amministrative e scientifiche, di rapporti diretti col mondo degli studiosi e dei tecnici più ampio di quello che finora c'è stato. Ma egli considerava non meno importante promuovere una più intensa comunicazione e un più fecondo interscambio di conoscenze e esperienze fra coloro che operano nell'Università e coloro che lavorano nell'Amministrazione della tutela; e considerava di estremo rilievo tutto ciò che può contribuire a una più ricca e qualificata formazione dei giovani, sia di quelli che si avviano all'insegnamento e alla ricerca sia di quelli che intendono operare per la conservazione e la valorizzazione del patrimonio storico e culturale.

Per questo, nell'atto costitutivo dell'Associazione, le finalità fondamentali che essa intendeva perseguire erano così precisate:

- promuovere studi, ricerche, dibattiti, convegni, iniziative di analisi e documentazione attorno ai problemi della tutela e della valorizzazione del patrimonio culturale e ambientale;

- svolgere attività di formazione - attraverso corsi, cicli di lezione, seminari, altre consimili attività - nel campo dei beni culturali e ambientali, con particolare attenzione per i problemi legislativi, economici, amministrativi e per l'esperienza concreta di programmazione e di intervento;

- valorizzare, attraverso studi, ricerche, pubblicazioni, l'opera di studioso, di organizzatore della cultura, di riformatore nel campo della politica della tutela, svolta da Ranuccio Bianchi Bandinelli.

Anche dopo la scomparsa di Argan, avvenuta nel novembre 1992, l'Associazione ha continuato a operare secondo le linee qui sommariamente indicate. Ci siamo particolarmente impegnati - come era ovvio - su alcuni temi più strettamente legati all'attualità legislativa e politica: come la tutela dei beni culturali nel mercato europeo aperto; un più proficuo rapporto - tra pubblico e privato -, per il restauro, il recupero, il riuso del patrimonio storico, attraverso una nuova e più organica disciplina legislativa delle politiche di agevolazioni fiscali, di mutui a tasso ridotto, di interventi di orientamento e programmazione; l'ordinamento del Ministero, l'autonomia e il decentramento, il ruolo degli Enti locali e delle Regioni, la qualificazione e le carriere del personale; il rapporto tra investimenti, redditività, occupazione; l'applicazione di una nuova legge sui Lavori Pubblici al campo specifico dei beni culturali e ambientali.

Ma abbiamo anche affrontato questioni di carattere più generale, per esempio con la Giornata di studio (che intendiamo ora proseguire) dedicata al tema del Museo. E dopo la scomparsa di Argan abbiamo promosso e stimolato la ricerca e la riflessione sulla sua opera non solo di studioso, ma di politico dei beni culturali, dedicando al rapporto tra questi due aspetti della sua personalità il Convegno tenuto, in collaborazione col gruppo del Pds del Senato, nel primo anniver-

sario della sua morte: convegno i cui risultati sono stati raccolti nel volume *Giulio Carlo Argan, storia dell'arte e politica dei beni culturali*, con scritti di Aymonino, Bobbio, Calvesi, Chiarante, Contardi, Cordaro, Di Macco, Einaudi, Ferrari, La Regina, Occhetto, Ronchey, Serio, Spadolini, Tusa. Anche la pubblicazione, per iniziativa del Senato, dei *Discorsi parlamentari* di Argan, è avvenuta con la collaborazione, nella scelta e nella presentazione dei testi, della nostra Associazione.

Abbiamo altresì sollecitato, per quanto era nostra competenza e possibilità, una ripresa della ricerca sull'opera e in particolare sugli inediti di Ranuccio Bianchi Bandinelli; e abbiamo ora in cantiere, in collaborazione con la Regione Toscana, un convegno su «Ranuccio Bianchi Bandinelli e la proposta della Regione Toscana di riforma dell'ordinamento dei beni culturali», proposta che fu elaborata, da una commissione presieduta appunto da Bianchi Bandinelli, verso la metà degli anni settanta.

Con la stampa di questo primo volume di *Annali*, diamo ora avvio alla pubblicazione di testi che sono il frutto del lavoro svolto dall'Associazione e dai suoi collaboratori. I testi qui raccolti fanno particolare riferimento agli anni 1993 e 1994 e al tema «Tutela, investimenti, occupazione». Abbiamo però voluto dedicare questo primo volume (al quale – ci auguriamo – molti altri seguiranno) al ricordo di Giulio Carlo Argan: pubblicando in apertura, a questo fine, il testo del breve intervento pronunciato dall'attuale Presidente dell'Associazione in occasione della presentazione dei *Discorsi parlamentari* di Argan, avvenuta a Palazzo Giustiniani, sotto la Presidenza di Spadolini, il 3 marzo 1994. A questo testo abbiamo dato un titolo *Impegno civile e criticità della ragione in Giulio Carlo Argan* che è di per sé molto significativo: e che è anche il richiamo di un motivo ispiratore che è e resterà fondamentale per il nostro lavoro.

Impegno civile e criticità della ragione nell'opera di Giulio Carlo Argan*

di Giuseppe Chiarante

Io desidero prima di tutto ringraziare il Presidente del Senato Giovanni Spadolini che ha voluto la pubblicazione di questo volume, in cui sono raccolti i discorsi parlamentari e le principali proposte legislative di Giulio Carlo Argan; voglio ringraziarlo anche per il contributo da lui dato a ricordare e sottolineare il valore dell'opera di Argan, sia aprendo con un suo intervento il convegno che per iniziativa del gruppo del Pds e dell'Associazione Bianchi Bandinelli abbiamo tenuto l'11 novembre scorso, nel primo anniversario della morte, sia con la presentazione di questo volume e con le commosse e intelligenti parole pronunciate nell'aprire l'incontro di questa sera.

Ringrazio, naturalmente, anche il Servizio Studi del Senato e in particolare il vicesegretario generale Silvio Benvenuto, che hanno curato questa pubblicazione; e un grazie particolarmente affettuoso rivolgo a Maurizio Calvesi e a Oreste Ferrari, che ad Argan sono stati molto vicini, legati da consuetudine quotidiana, in diversi momenti della sua vita e del suo lavoro, e che con grande acutezza hanno ora messo in evidenza alcuni aspetti essenziali della sua attività di studioso, di intellettuale eminente e noto in tutto il mondo, di funzionario e poi di maestro riconosciuto anche nella politica della tutela del patrimonio culturale.

* Il testo qui pubblicato riproduce l'intervento di Giuseppe Chiarante in occasione della presentazione del volume dei *Discorsi parlamentari* di G.C. Argan, avvenuto a Palazzo Giustiniani, sotto la presidenza del sen. Giovanni Spadolini, il 3 marzo 1994.

Su Argan come storico dell'arte, come funzionario e alto consigliere ministeriale, come docente, non voglio aggiungere nulla a quel che già hanno detto Spadolini, Calvesi, Ferrari: per il mio intervento mi sono solo riservato il compito di parlare brevemente dell'impegno civile che caratterizza tutta l'opera di Argan e che emerge in modo così trasparente dalle pagine di questo libro.

Quello che voglio sottolineare è che per Argan l'impegno civile non era qualcosa che si sommava, quasi dall'esterno, o si sovrapponeva al suo ruolo di studioso e di ricercatore; tanto meno era semplice testimonianza, o la difesa e la giustificazione propagandistica dell'iniziativa politica, secondo una visione dell'intellettuale *engagé* che era stata di moda subito dopo la guerra ma dalla quale non a caso Argan era sempre rimasto, e spesso anche polemicamente, molto lontano.

Per lui l'impegno civile faceva invece tutt'uno con un'esigenza di costante criticità, con una fiducia quasi illuminista nella ragione, una fiducia alla quale si ispirava così nella sua ricerca di studioso come nella sua azione politica: faceva tutt'uno, in sostanza, col suo modo di intendere la civiltà e la cultura. Anche il suo accostamento al marxismo, anche la sua scelta di comunista furono caratterizzate da questo costante rigore critico. Fu perciò una scelta che non ebbe mai, per lui, un carattere di adesione dogmatica, o di caduta nell'ideologismo: al contrario essa si fondava sullo sforzo di analizzare e comprendere criticamente la realtà per poterne orientare e sollecitare il cambiamento; si fondava sull'apertura, a questo fine, al dialogo e al confronto con la molteplicità delle esperienze e delle tendenze e con la ricerca culturale più innovativa; si fondava sulla fiducia nella capacità dell'uomo di costruire progressivamente strutture sociali e rapporti tra gli individui basati su valori più avanzati di libertà e di liberazione, di civiltà e di solidarietà.

Nei discorsi parlamentari questo impegno civile si manifesta nel modo stesso di affrontare i temi della politica dei beni culturali. Spesso si è parlato, a questo proposito, di uno stata-

lismo di Argan. In realtà basta leggere i suoi interventi, e ancor più la proposta complessiva di riforma pubblicata in questo volume – una proposta tutta fondata sulla critica del centralismo burocratico e del ministerialismo e sulla valorizzazione delle autonomie (quelle territoriali e quelle dei musei e delle Soprintendenze) e sulla necessaria integrazione tra intervento pubblico e impegno dei privati – per capire quanto Argan fosse lontano dallo statalismo grezzo e ottuso, l'opposto dell'idea iniziale di un Ministero tecnico e scientifico, che in molti casi ha caratterizzato la politica dei beni culturali messa in atto negli anni passati dai vari governi.

Quello che molte volte è stato definito, con un fraintendimento, lo statalismo di Argan, era in realtà altra cosa: era la domanda esigente, che il grande intellettuale, lo storico dell'arte apprezzato e conosciuto in tutto il mondo, rivolgeva allo Stato italiano e alla sua classe di governo, di essere consapevoli dello straordinario patrimonio di civiltà e di cultura che il nostro paese è chiamato a tutelare: una domanda esigente che diventava di necessità critica spietata di ogni atto di ottusità, di incultura, di grettezza, ma che al tempo stesso si traduceva sempre anche nella proposta positiva, nella ricerca della collaborazione, nello stimolo ad operare per rimuovere i guasti e per garantire nel modo migliore la tutela, la catalogazione, il restauro, tutti gli atti indispensabili per la salvaguardia di ciò che ancora poteva e può essere salvato dall'insieme dei beni culturali e ambientali che costituiscono la prima ricchezza del nostro paese. Di questo atteggiamento si trovano molte testimonianze nei discorsi raccolti in questo volume.

Ma anche in Parlamento la presenza e il contributo di Argan non ebbero un carattere tecnico, settoriale, limitato alla tematica specifica dei beni culturali: come non era settoriale il suo sguardo e il suo interesse di intellettuale, che erano aperti a tutta la problematica del nostro tempo.

A questo riguardo altri interventi vanno segnalati: per esempio quelli che evidenziano l'attenzione costante per il

problema della scuola, un tema sul quale egli giustamente richiedeva grande rigore e precisione concettuale (si veda per esempio il suo discorso sulla riforma della scuola secondaria) e al quale dava grande importanza politica perché considerava una scuola moderna, ricca di cultura e di stimoli culturali, cosciente dei suoi compiti, come uno strumento essenziale per l'educazione alla consapevolezza critica e alla coscienza civile. Oppure l'intervento pronunciato in aula in occasione della discussione della cosiddetta legge Galasso sull'ambiente: un intervento lontano dalle ingenuità e dai semplicismi di un certo fondamentalismo verde, ma tutto volto a sottolineare la storicità dell'ambiente, il suo rapporto col lavoro dell'uomo, la sua centralità proprio a causa del suo legame con tutta la politica della città e del territorio.

Ma voglio concludere facendo riferimento a un discorso che è certamente fra i più belli fra quelli che egli ebbe occasione di pronunciare in Parlamento: il suo intervento, nel 1986, nel dibattito sulla legge sulla violenza sessuale. Nell'affrontare questo tema Argan resta lontano così dai tecnicismi dell'analisi giuridica come da certi ideologismi che sono ritornati assai di frequente nel dibattito su quella legge: la sua analisi è piuttosto ispirata alla sua lucida razionalità ed è dura e severa contro le ipocrisie, la grettezza morale, la viltà che nei secoli hanno teso a nascondere o ad attenuare le responsabilità per questa forma di violenza e che anche nell'Italia di oggi hanno alla fine impedito il varo di una legge meno ipocrita e meno giustificazionista di quanto non fosse la vecchia legislazione.

C'è un punto, in particolare, che Argan sottolinea con grande efficacia: al pari di ogni altra forma di violenza, la violenza sessuale non è affatto segno di forza, di virilità, di coraggio: al contrario – proprio per le radici profonde dei sentimenti, dei pregiudizi, delle pulsioni legate alla sfera sessuale – lo stupro è atto brutale in cui si cerca – sono parole di Argan – il riscatto fisico da un complesso di inferiorità, il

compenso da una frustrazione oscura, la vendetta e l'oltraggio nei confronti di una società che vieta l'arbitrio.

Per questo – notava Argan – anche nelle sue lontane radici storiche lo stupro era indissolubilmente collegato al saccheggio e alla strage: erano i crimini orrendi che i vincitori si arrogavano nei confronti dei vinti. Ma in questi crimini – aggiungeva Argan – si sfogava anche la paura di morte che aveva ossessionato i vincitori nel fare la guerra.

Queste parole del discorso pronunciato da Argan nel 1986 suonano estremamente attuali: basta pensare a ciò che è accaduto, e ancora accade o rischia di accadere nella ex-Jugoslavia, particolarmente in Bosnia.

Ma per altri versi sono attuali anche per l'Italia. Di fronte al moltiplicarsi sempre più preoccupante di atti di violenza, di intolleranza, di vero e proprio squadristo, nei quali si esprimono vecchi e nuovi pregiudizi, non bisogna stancarsi di ripetere che tali atti non sono segni di forza e di superiorità, e neppure sono la manifestazione di semplici deviazioni individuali: esprimono al contrario fenomeni estesi e profondi di regressione e disgregazione sociale, che aprono il varco al riemergere, su scala di massa, di atteggiamenti di viltà, di paura, di brutale ignoranza. Tali atti sono dunque una negazione dell'umanità, della civiltà dell'uomo, che occorre risolutamente combattere. Diciamo grazie a Giulio Carlo Argan anche per l'occasione che ci dà, rileggendo i suoi discorsi parlamentari, di ripetere questo fondamentale ammonimento.

Lo statuto giuridico del bene culturale*

di Stefano Rodotà

1. Intendo proporre una versione radicale del tema della tutela dei beni culturali dal punto di vista della loro circolazione. Questa riflessione non muove da considerazioni di tipo nazionalistico o protezionistico. Riguarda, invece, la natura stessa del bene culturale, lo statuto giuridico che deve caratterizzarlo, i diritti che devono accompagnarlo. Solo in questo modo, d'altra parte, ha senso una analisi di questa particolare categoria di beni nel quadro più generale dei diritti della cultura nella prospettiva delineata dall'avvio del Mercato Unico.

Ponendo le premesse di questa analisi, bisogna anzitutto ricordare come la nozione di bene culturale si sia venuta via via delineando grazie ad un duplice spostamento di attenzione: da un numero limitato di oggetti, i «tesori d'arte», ad una serie molto più larga di oggetti; e dall'oggetto isolato al contesto in cui esso è collocato. Inoltre, la qualificazione di un bene come «culturale» viene fatta discendere anche dalla sua attitudine a definire una «identità» che va al di là del bene in sé e del suo contesto, e investe i valori costitutivi di una comunità, di un luogo, di un'epoca.

Sono stati così attratti nell'area della protezione anche beni che, in passato, non erano stati ritenuti meritevoli di particolare tutela. Tutto questo ha portato ad un conflitto più largo e più acuto tra ragioni della cultura e ragioni del mercato. È

* Relazione presentata, il 22 marzo 1993, al Convegno di studi dell'Associazione Bianchi Bandinelli su «La nuova normativa della Comunità europea sulla circolazione e sull'esportazione dei beni culturali e i relativi problemi di attuazione».

la consapevolezza moderna del particolare valore incorporato nel bene culturale a porre le premesse di una tutela sempre più penetrante, che tende a collocare il bene al di là della sfera della libera circolazione e del «consumo».

A questa evoluzione, alla quale corrisponde appunto la costruzione della nozione di bene culturale, si è però accompagnata una vicenda parallela, caratterizzata da una sempre più marcata assunzione di un valore di merce da parte dei beni culturali. Non che questo fosse assente in passato. Anzi, come già si è accennato, la destinazione esclusiva al mercato e addirittura la mancata considerazione di una valenza culturale di taluni oggetti, in diverse epoche e per specifici beni, è storia lunga. Produzione e circolazione mercantile delle opere d'arte sono state quasi sempre strettamente intrecciate. È proprio la costruzione della categoria dei beni culturali che introduce un fortissimo elemento di rottura, una scissione.

Qui nascono alcuni paradossi, o contraddizioni, del tempo attuale. La corsa all'acquisto dei beni culturali e l'esplosione dei mercati, per motivi legati all'investimento finanziario e al raggiungimento di simboli socialmente assai forti, erano ovviamente destinate ad entrare in conflitto con una impostazione che, nel bene, valorizzava proprio i caratteri non riducibili al momento economico. Nella fase in cui l'opera d'arte entrava sempre più nell'epoca della sua riproducibilità tecnica, così permettendo anche forme di conoscenza prima impensabili, si accentua la spinta al possesso privato di opere irripetibili. Mentre si accentuano alcuni processi di unificazione, il bene culturale si lega profondamente ad identità particolari.

Per comprendere, se non per sciogliere, questi paradossi e contraddizioni, bisogna partire da due considerazioni, che riguardano la definizione stessa del bene culturale e il significato che assume la costruzione di questa nuova categoria. Se si esaminano alcune delle più importanti convenzioni internazionali in materia, si avverte subito che la definizione si fonda sul fatto che il bene culturale rappresenta una «testimonianza di un'epoca e di una civiltà» (art. 1 della Convenzione euro-

pea del 1969 sulla protezione del patrimonio archeologico) e che da questa premessa si parte per istituire un legame tra il bene ed un ambiente determinato, all'interno del quale può conservare quel carattere che gli permette d'essere appunto definito come «culturale».

Questa modalità di definizione dev'essere tenuta presente anche per chiarire il senso da attribuire alla formula «proprietà comune dell'umanità», adoperata spesso per sottolineare la rilevanza di talune categorie di beni culturali. La formula, infatti, viene talvolta usata per affermare che, trattandosi di «proprietà comune dell'umanità», non sono possibili limitazioni alla circolazione dei beni legate alla loro asserita riferibilità ad una specifica cultura: la loro universalità renderebbe indifferenti il luogo o il contesto dove si trovano ad essere collocati. Una affermazione del genere, tuttavia, finirebbe con il dar vita ad un ulteriore paradosso, dal momento che proprio i beni più significativi, per i quali con certezza può parlarsi di proprietà comune dell'umanità, finirebbero con l'essere quelli soggetti a minori vincoli per quanto riguarda la loro attitudine alla circolazione, poiché il loro essere «comuni» impedirebbe di radicarli in un luogo determinato.

Sono, però, evidenti la forzatura logica e il travisamento linguistico contenuti in questa argomentazione. Quando si parla di proprietà comune dell'umanità, infatti, si vuole accentuare la necessità di una tutela particolare per talune categorie di beni. L'argomento riferito dev'essere integralmente rovesciato. Proprio perché si tratta di proprietà comune dell'umanità, questa proprietà «di terzo grado» deve poter prevalere sugli interessi tipici della proprietà «di primo grado» (quella del privato) e sulla proprietà «di secondo grado» di eventuali soggetti pubblici. Privati e anche soggetti pubblici potrebbero non curare il bene culturale nel modo dovuto o prevedere interventi che lo sradicano dal suo contesto. In questa prospettiva, si è ipotizzato anche un intervento della Comunità internazionale, scavalcando la sovranità degli Stati,

per assicurare conservazione e godimento dei beni culturali in modo conforme alle loro caratteristiche.

Queste considerazioni consentono di valutare con molta rapidità la posizione di quanti sostengono la libera circolazione dei beni culturali all'interno del Mercato Unico facendo riferimento ad una nozione analoga a quella appena esaminata, vale a dire il «patrimonio comune europeo». Si tratta, di nuovo, di un riferimento che non può essere utilizzato per sostenere che diviene indifferente la collocazione del bene in questo o quel paese della Comunità. E si deve aggiungere che il carattere artificiale della Comunità rende quell'argomento del tutto inservibile, poiché toglie valore razionale ad una distinzione che consente, ad esempio, il trasferimento di un bene culturale in Irlanda e non in Svizzera, Austria o Svezia.

Essendo queste le premesse per una definizione del bene culturale e del suo statuto giuridico, diventa più chiaro il senso che assume la costruzione di questa nuova categoria. La definizione combina elementi tratti dalla specificità del bene considerato con dati riguardanti la sua *funzione* (testimonianza di un'epoca e di una civiltà, che concorre a definire una identità) e la sua *collocazione* (rilevanza del contesto). Ma la costruzione di una categoria giuridica non può risolversi in una descrizione più accurata di una determinata realtà. Determina anche una variazione del trattamento giuridico dei beni appartenenti a quella determinata categoria rispetto agli altri. Quando si parla di beni culturali e si dice che non sono assimilabili alle merci, allora, si fa una affermazione che deve portare alla individuazione di regole coerenti con la natura del bene considerato.

2. Si può proporre, a questo punto, una valutazione della direttiva comunitaria relativa alla restituzione dei beni culturali usciti illecitamente dal territorio di uno degli Stati membri. L'esame dell'insieme delle norme mostra con chiarezza che siamo di fronte al riconoscimento agli Stati di un diritto nuovo, quello alla conservazione, e quindi alla restituzione,

dei beni culturali. In questo senso, la direttiva si inserisce coerentemente nel quadro prima delineato e sancisce quella proprietà di secondo grado dello Stato alla quale già si è fatto riferimento. Tuttavia, il modo in cui tale diritto viene concretamente strutturato pone problemi tutt'altro che trascurabili.

Per esaminare tali problemi, si può certamente privilegiare l'aspetto più dichiaratamente politico della Direttiva, che ha cercato di trovare un punto di equilibrio tra ragioni della cultura e ragioni del mercato. Ma, senza voler mettere in ombra la rilevanza di questo aspetto (che ha pesato in maniera decisiva sul modo in cui è stata messa a punto la nuova disciplina), bisogna pur dire che esso non può essere considerato decisivo nel momento in cui si è invece scelta una impostazione che muove dalle ragioni che hanno determinato la creazione della nuova categoria di beni, che ne individua i tratti costitutivi e mette in evidenza quelli irriducibili alla logica di mercato.

Questo tipo di analisi porta a mettere immediatamente in evidenza quella che, probabilmente, è la più significativa innovazione introdotta dalla Direttiva. Mi riferisco al fatto che, superando una polemica assai lunga ed aspra, si è deciso di non considerare la buona fede dell'acquirente del bene uscito illecitamente dallo Stato come un ostacolo alla restituzione del bene (qui si riprende una indicazione contenuta nella Raccomandazione 1072 del 1988 dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa). L'aver usato la diligenza richiesta all'atto dell'acquisto, infatti, rileva soltanto ai fini di un equo indennizzo.

Certo, la portata di questa innovazione è notevolmente ridotta dalle norme riguardanti i termini di prescrizione e quelli riguardanti il tempo entro il quale lo Stato deve esercitare il diritto alla restituzione. Ma il significato di principio dell'innovazione rimane, dando un solido appiglio tecnico alla tesi di chi sottolinea come non ci sia una sorta di attitudine «naturale» del bene culturale alla circolazione, dal momento che viene negato diritto di cittadinanza proprio all'istituto

creato per rendere più fluida la circolazione dei beni, appunto la buona fede.

3. Diverse sono le conclusioni se si prende in esame il modo in cui la Direttiva individua i beni ai quali può essere applicata. Si tratta di un'area abbastanza ridotta, all'interno della quale si collocano soltanto i beni compresi in appositi elenchi e quelli che abbiano valore superiore ad una cifra determinata.

Si può certo dire che, in questo modo, è stata garantita una tutela particolarmente efficace ad un «nucleo duro» di beni culturali e che non è pregiudicata – né attualmente, né in prospettiva – la possibilità di una tutela efficace dei beni restanti. È pure vero, tuttavia, che questa impostazione può determinare un rischioso slittamento concettuale e pratico, considerandosi progressivamente quel nucleo duro come quello che individua i beni meritevoli di *vera* tutela.

Circoscrivendo l'area della tutela in base al valore di mercato del bene, si introduce un elemento ancora più forte di contraddizione con la nozione di bene culturale. Se, infatti, la mancata collocazione di un bene in uno degli elenchi previsti non esclude la possibilità di successivi ampliamenti, con la rilevanza attribuita al valore di mercato si determina una rottura concettuale.

La considerazione in termini di valore di mercato, infatti, implica una considerazione del bene come entità isolata, rompendo con quella logica del contesto che abbiamo visto essere uno degli elementi che caratterizzano la nozione stessa di bene culturale. Si apre così la strada ad una distinzione tra beni «maggiori» e beni «minori», negando l'unità della categoria, sanzionando l'espulsione da essa dei beni minori (che finiscono con l'essere equiparati a qualsiasi altra merce) e legittimando la distruzione di contesti alla cui definizione contribuiscano appunto beni minori. In questo senso, la Direttiva comunitaria si pone in posizione più arretrata rispetto a quella rinvenibile nel progetto di Convenzione elaborato per l'Une-

sco dall'Unidroit, dove le ragioni del contesto trovano consistente riconoscimento.

Si dirà che tutte le categorie giuridiche conoscono distinzioni al loro interno e che, per esempio, è acquisita nella quasi totalità delle legislazioni l'esclusione delle opere contemporanee dall'area della tutela. Ma qui non si mette in discussione l'opportunità, o la necessità, di operare distinzione. Si contesta il criterio adottato per arrivare alla distinzione, quello del puro valore di merce, che intacca la natura stessa del bene culturale.

Una definizione necessariamente rigorosa di bene culturale, dunque, può entrare in contrasto con le esigenze del mercato. Mettendo l'accento soprattutto sul momento della circolazione, il bene può essere messo nella condizione di perdere la sua caratteristica «culturale», una volta scorporato dal suo contesto e privato della possibilità di rimanere a pieno titolo «testimonianza», di contribuire alla conservazione di una identità.

Siamo così di fronte ad una questione più generale, che nasce dalla necessità di approfondire il tema della collocazione dei diritti della cultura nell'ambito di una istituzione, quella del Mercato Unico, che ha preso le mosse da una visione esclusivamente economica dei problemi e che con il Trattato di Maastricht ha cominciato a dare risposte solo parziali ad un bisogno di allargare gli orizzonti. Oggi il conflitto tra ragioni della proprietà e ragioni della cultura è nelle cose. Il tema della circolazione dei beni culturali lo rende particolarmente evidente.

Le esportazioni clandestine: come combatterle*

di Roberto Conforti

1. *Circolazione illecita*

Dall'esame delle statistiche estrapolate dalla banca dati degli oggetti d'arte asportati, esistente presso il Comando Carabinieri Tutela Patrimonio Artistico – unica a livello nazionale ed internazionale, anche per l'avanzata tecnologia che la caratterizza – si evince che i crimini in danno del patrimonio culturale italiano, sottrazione - manipolazione - distrazione - rivestono viepiù il carattere dell'emergenza.

La rilevanza quantitativa delle ricchezze artistiche, la relativa diffusione sul territorio nazionale, dai musei alle piccole chiese di campagna, la crescente richiesta del mercato clandestino, alimentato soprattutto:

– dagli interessi di grossi committenti stranieri, che da tempo hanno individuato nell'acquisto di opere d'arte una forma di tesaurizzazione e d'investimento;

– dalla macrocriminalità per le ampie possibilità che lo specifico illecito offre ai fini del riciclaggio e dell'investimento;

– dalla microcriminalità che nell'appropriazione di un oggetto d'arte vede la possibilità della sopravvivenza giornaliera, costituiscono elementi di preoccupazione.

Peraltro l'aggressione delinquenziale diventa sempre più arrogante: non tralascia di ricorrere ad azioni violente, quali la

* Il testo qui pubblicato è tratto dalla relazione presentata il 29 marzo 1993 dal Colonnello dei Carabinieri Roberto Conforti, Comandante del Comando per la tutela del patrimonio artistico, al Convegno sulla circolazione e sull'esportazione di beni culturali promosso dall'Associazione Bianchi Bandinelli.

rapina, pur di sottrarre il bene. Dal clamoroso furto del dicembre del 1969 presso l'oratorio di S. Lorenzo di Palermo – asportazione del dipinto raffigurante «La Natività» del Caravaggio, di valore inestimabile, non ancora ritrovato – arriviamo alle rapine in danno degli scavi archeologici di Ercolano, del Museo di Palestrina, della basilica di S. Antonio di Padova, della Galleria degli Estensi di Modena.

È pur vero che anche nelle altre nazioni la situazione non è migliore. Ad esempio, ricordo la rapina all'Isabelle Steward Museum di Boston, al Van Gogh Museum di Amsterdam, e così via di seguito.

Non passa giorno che non riceviamo numerose comunicazioni, tramite l'Interpol, in ordine a furti in danno del patrimonio culturale perpetrati nel mondo.

Preziosi documenti della cultura umana scompaiono, perché vittime di saccheggiatori quasi sempre impuniti. Il mercato dell'illecito muove, a livello mondiale, cifre che superano i settemila miliardi di lire.

Per dare comunque un'idea di quanto avviene in Italia, facendo riferimento ad un arco di tempo che va dal 1970 al 1992, dalla nostra banca dati si evince che sono state presentate denunce per circa 22.236 furti, così suddivisi:

- musei pubblici e privati: 1.089, cioè 47 ogni anno, 4 al mese;

- enti pubblici e privati: 720, cioè 32 ogni anno, 2,6 al mese;

- chiese: 9.189, cioè 400 ogni anno, 33 al mese;

- privati: 11.238, cioè 488 ogni anno, 40 al mese.

Nello stesso periodo sono stati trafugati 353.547 oggetti: il 50-60% provenienti dalle aggressioni in danno dei privati; il 45% dalle chiese; il 5% dai musei, enti pubblici e privati.

Questi numeri non esauriscono tutta l'attività delittuosa in danno del nostro patrimonio artistico.

Esiste una quantità indefinibile di furti non denunciati:

- si tratta di opere la cui detenzione non è sempre legale, trattandosi magari di oggetti provenienti da traffici clandestini;

vi sono i furti di oggetti lecitamente posseduti ma che non vengono denunciati perché si preferisce o si è costretti a trattare con i ladri previo riscatto;

– vi sono i furti non denunciati per rassegnazione, perché forse non si ha fiducia nell'efficacia della denuncia o perché si tratta di opere di valore non eccezionale o difficilmente riconoscibili e recuperabili, quali monete, gioielli, etc.

Un breve cenno ritengo opportuno farlo ai reperti archeologici, provenienti da scavi clandestini.

Le necropoli etrusche dell'alto Lazio sono da sempre giacimento ricchissimo e praticamente inesauribile di questi reperti, che vengono sottratti con tecniche sempre più raffinate e con strumentazioni d'avanguardia. Gli oggetti più pregiati, ed anche meno, quasi sempre volano all'estero per arricchire le collezioni di miliardari americani o sudamericani o asiatici, oppure le esposizioni di Musei prestigiosi, come il Paul Getty Museum di Malibù in California, oppure il Metropolitan di New York.

Con gli Stati Uniti abbiamo in pendenza nove pratiche relative a beni archeologici, provenienti da scavi clandestini attuati in Italia ed esportati illecitamente, quali: una statua in bronzo dello scultore greco Lisippo, una «Afrodite» proveniente da Morgantina, ed altri numerosi reperti e beni bibliografici. Per tutti è stato acquisito quanto necessario perché la magistratura emettesse una rogatoria internazionale. Le varie vicende sono da anni all'esame dell'autorità americana, senza che sia assunta una decisione, anche laddove si è ottenuto il sequestro.

Circa un anno fa si è riusciti a localizzare a Los Angeles oltre duecento reperti archeologici, provenienti da scavi clandestini in Italia. Per la prima volta quella magistratura ha recepito la nostra richiesta autorizzandone il sequestro, ma non il trasporto in Italia, fin quando non sarà definito il procedimento per violazione alle norme doganali.

Come è noto, in Italia il reperto archeologico è ben tutelato, quale bene storico-artistico (art. 1 L. 1089/1939). Il suc-

cessivo art. 44 prescrive che tutte le cose di cui all'art. 1 appartengono allo Stato. Chi se ne impossessa arbitrariamente commette un furto. Chi le acquista risponde di ricettazione aggravata. Colui che le esporta abusivamente o tenti, è punito con la reclusione da uno a quattro anni.

La legislazione americana invece non riconosce come furto in danno dello Stato la sottrazione dal sottosuolo del territorio nazionale dei reperti archeologici a seguito di scavi clandestini.

Comunque sono in corso trattative a livello internazionale, per un accordo bilaterale per una lotta comune al traffico illecito di manufatti artistici e reperti archeologici.

2. *L'azione di contrasto*

Quanto detto fin'ora offre un quadro decisamente allarmante di un fenomeno in progressiva espansione.

In tale quadro opera il Comando dei Carabinieri, deputati alla tutela del patrimonio artistico e culturale.

Nell'ambito del periodo considerato - 1970-1992 -, di fronte ai 350.000 oggetti d'arte asportati, siamo riusciti a recuperare 120.000, nonché 196.000 reperti archeologici, provenienti da scavi clandestini.

Quali difficoltà abbiamo incontrato e quali incontreremo una volta che diventerà operante la nuova normativa della Comunità europea sulla circolazione e sull'esportazione dei beni culturali? Oppure avremo maggiori possibilità operative?

In atto, non sussistendo convenzioni particolari, quanto siamo riusciti a riportare in Italia - oltre mille oggetti - in gran parte localizzati negli Stati Uniti, in Svizzera, in Inghilterra, in Germania, è stato frutto di rapporti diretti con le varie polizie e della bontà di rogatorie internazionali predisposte una volta acquisiti i necessari elementi. In tal caso ci siamo rifatti alla Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale firmata a Strasburgo il 20 aprile 1959, ed entrata da noi in vigore il 12 giugno 1962. Tutti gli Stati della Comunità europea vi hanno aderito: per ultimo - il 27

novembre 1991 – l'Inghilterra. Non ancora il Portogallo e la Spagna, che invece, insieme all'Italia, alla Grecia, sono gli unici, a livello europeo, ad avere ratificato la Convenzione delle Nazioni Unite per l'Educazione, la Scienza e la Cultura, approvata a Parigi dal 22 ottobre al 14 novembre 1970. Purtroppo nel tradurre in pratica ciò che la Convenzione prevede ci siamo trovati di fronte a mille difficoltà, anche in senso inverso, perché laddove ne abbiamo preteso l'applicazione da parte degli Stati esteri, ci siamo sentiti rispondere che in realtà non sempre noi ci siamo uniformati alle raccomandazioni di tale Convenzione. Ed è vero, se pensiamo che nel corso di una richiesta di restituzione di beni, illecitamente esportati, da parte dello Stato francese, il Tribunale di Roma ha respinto l'istanza sostenendo che con la ratifica della convenzione, l'Italia ha assunto solo degli impegni programmatici, ma non ha emanato norme interne volte a fissare le modalità esecutive della restituzione, l'obbligo dell'acquirente di restituire il bene ed i criteri di corresponsione dell'indennità.

È pur vero che in altra circostanza, il Tribunale di Torino, di fronte alla rivendicazione da parte dell'Ecuador di reperti archeologici precolombiani abusivamente acquistati ed importati in Italia, in violazione delle leggi di quello Stato, ha deciso in favore dell'Ecuador. E tanto, malgrado l'Italia non disponga, al momento, di norme specifiche in materia di restrizioni all'importazione.

L'Italia ha ratificato varie convenzioni internazionali: da quella di New Delhi del 1956, a quella di Londra nel 1969, dell'Unesco del 1970, di Granada del 1985, ma se non facessimo ricorso a quella di Strasburgo del 1959, ben poco riusciremmo a riportare in territorio nazionale: comunque ci possiamo muovere sempre e soltanto in presenza di un reato accertato (furto - ricettazione - esportazione illecita o meglio contrabbando di cose d'antichità e d'arte).

Per il momento continuiamo ad operare alla luce della nostra legislazione (art. 35 L. 1° giugno 1939 n. 1089 – licenza per l'esportazione, anche se temporanea, e relative sanzioni di

cui al successivo art. 66 e seguenti); e così fin quando non entreranno in vigore il regolamento per l'esportazione, e la direttiva per la restituzione di beni culturali usciti illecitamente dal territorio di uno Stato membro.

La normativa, per quanto finora noto, ci dovrebbe consentire di risolvere più facilmente, e sulla base di un indirizzo comune, molti dei problemi connessi all'illecita circolazione.

La direttiva indubbiamente favorirà l'espletamento dell'attività operativa, laddove offrirà dei punti di riferimento per la restituzione dei beni usciti illecitamente dal territorio.

I tempi di prescrizione previsti appaiono tali anche da poter costituire una remora, se l'interessato recepisce che sarà costretto a tenere nascosta un'opera per settantacinque anni.

Non si comprende però la prescrizione per i reperti archeologici provenienti da scavi clandestini.

Infatti, non si può parlare nella fattispecie di un particolare periodo di tempo, dal momento che soltanto nel corso di controlli del mercato internazionale rileviamo la presenza di reperti, inequivocabilmente provenienti da scavi clandestini effettuati sul territorio nazionale.

Altro principio non compiutamente risolutivo è quello della buona fede: troppo generica appare la locuzione dell'art. 9 della direttiva Cee, quando si accorda al possessore, l'indennizzo in caso di «diligenza» all'atto dell'acquisto. Un diverso termine forse eviterebbe il verificarsi di episodi, che ci vedranno soccombenti specialmente quando il giudizio sarà emesso dalla magistratura di uno Stato, dove si ha una visione diversa del bene. Quali elementi saranno valutati per stabilire se c'è stata diligenza o meno?

Per risolvere l'inconveniente, si dovrebbe istituire, a livello comunitario, una banca dati centralizzata delle opere d'arte rubate, alla quale tutti i cittadini dovrebbero far capo prima di acquistare un'opera. Ecco, come si dovrebbe sostanziare la «diligenza», non diversamente configurabile.

In merito l'Italia potrebbe essere punto di riferimento europeo, sia in virtù dell'immenso patrimonio del quale

dispone che per la presenza, presso il Comando Carabinieri Tutela Patrimonio Artistico, dell'unica banca dati delle opere rubate, tecnologicamente di assoluta avanguardia, esistente sia a livello nazionale che internazionale.

Già a suo tempo la Cee ha ventilato la possibilità di un centro del genere a Firenze, ed il Governo italiano manifestò la piena disponibilità. Poi non si è saputo altro. Sarebbe opportuno ritornare in argomento.

Per amore di completezza vorrei ricordare l'art. 2 della L. 20 novembre 1971 n. 1062, il quale prescrive che l'acquirente di un bene ha diritto a ricevere, con conseguente dovere da parte dell'esercente, attestato di autenticità e provenienza. La relativa integrale applicazione potrebbe evitare dubbie interpretazioni del concetto della buona fede.

Considerato poi che uno dei sistemi per contrastare l'illecita circolazione è quello di velocizzare la notizia dell'evento e la trasmissione della riproduzione fotografica del bene, è auspicabile un maggior coordinamento fra le varie forze di polizia ed un collegamento telematico tra le stesse.

All'uopo sarebbe opportuno che tutte le nazioni, recependo altresì le raccomandazioni dell'Unesco del 1970 - art. 5 - costituissero nel proprio ambito un settore di polizia deputata alla tutela del patrimonio artistico a simiglianza di quello esistente in Italia.

Mi corre ancora l'obbligo di richiamare l'attenzione su altro aspetto che emerge da una attenta analisi della commercializzazione illecita delle opere d'arte, e cioè quello economico-finanziario, anche come puro fenomeno speculativo.

Il fatturato mondiale delle vendite di beni d'arte, che raggiunge cifre colossali di diverse decine di miliardi, favorisce la creazione di nuovi organismi finanziari.

Tale fenomeno è in continua espansione e comporta un nuovo metodo di riciclaggio del denaro sporco, a fianco dei tradizionali canali quali il traffico valutario, le case da gioco, le operazioni borsistiche, etc.

La tecnica operativa dell'illecito consiste nell'impiego da parte della criminalità organizzata di rilevanti capitali per l'acquisto di opere ed oggetti d'arte presso galleristi ed antiquari di pochi scrupoli, che per intuitive ragioni fiscali occultano il reale prezzo corrisposto dall'acquirente, riscuotendo in nero ed in contanti la differenza, chiaramente rappresentata da denaro da riciclare.

Successivamente, l'interessato vende il bene tramite una casa d'aste specializzata, realizzando in maniera trasparente l'effettivo valore di mercato ed aggirando così le recenti disposizioni sul riciclaggio, di cui agli artt. 23 e seguenti della L. 19 marzo 1990 n. 55.

Occorrerebbe a tal punto:

- ampliare la categoria degli intermediari finanziari, di cui alla L. 197/1991;

- obbligare le case d'asta, gli antiquari, a segnalare le operazioni al di sopra della soglia dei 20 milioni;

- intervenire presso gli istituti di credito perché rendano note le opere conservate nelle cassette di sicurezza per sottrarle al controllo, per mascherare un diverso tenore di vita, per ottenere finanziamenti;

- estendere al commercio illecito delle opere d'arte, considerato che il relativo fatturato a livello mondiale è secondo a quello del traffico di droga, le possibilità operative offerte dalla legge sugli stupefacenti, quali l'acquisto simulato, le consegne controllate, il ritardo nell'esecuzione di eventuali provvedimenti emessi dalla magistratura.

Naturalmente, in uno al tutto, urge il completamento della catalogazione del patrimonio nazionale, operazione che ci consentirà di conoscere i beni e la loro collocazione, e quindi di condurre una mirata attività preventiva.

Alcune considerazioni di diritto comparato*

di Niccolò Pasolini dall'Onda

È noto che tutti i sistemi giuridici vigenti in Europa si ispirano alternativamente a due principi: il primo, di diritto medievale francese, è recepito nella norma dell'art. 1153 del c.c. secondo la quale il possesso di buona fede di un bene mobile vale titolo: cioè chi possiede un oggetto mobile, avendolo acquistato senza sapere di ledere un diritto altrui, ne diventa il proprietario. L'altro principio, di diritto romano, è quello secondo il quale nessuno può trasferire ad altri un diritto che non ha: di conseguenza chi non è proprietario, non può diventare proprietario di un bene né validamente trasferirlo.

Al primo gruppo si ispirano generalmente i paesi dell'Europa centro-meridionale, di diritto codificato sul modello napoleonico. Sembra, a prima vista, un principio veramente iniquo: in pratica ha come conseguenza che se un proprietario spogliato ritrova l'oggetto e lo rivendica, la sua azione viene paralizzata dalla presunzione di buona fede da parte del possessore la quale lo rende ipso iure proprietario. Ha tuttavia la sua giustificazione: basti pensare a quello che succederebbe se si fosse sempre costretti a provare il titolo di proprietà di ogni bene mobile di cui si è in possesso di fronte a eventuali rivendicazioni.

Al secondo gruppo appartengono per lo più i paesi anglosassoni e scandinavi. In tali paesi, nel caso di furto di oggetti

* Comunicazione presentata il 22 marzo 1993 al convegno dell'Associazione Bianchi Bandinelli su circolazione ed esportazione dei beni culturali, dall'avv. Niccolò Pasolini dall'Onda, della Presidenza nazionale dell'Associazione Dimore Storiche Italiane.

mobili, il proprietario spogliato può rivenderli senza limiti di tempo o con limiti molto lunghi.

Al primo gruppo appartiene l'Italia che è forse il paese che protegge di meno il proprietario spogliato; il quale può tentare di esercitare la rivendicazione, ma generalmente si trova di fronte alla presunzione di buona fede del possessore. Quest'ultimo tuttavia deve possedere il bene a tre condizioni: come proprietario, cioè deve avere un titolo formale di proprietà anche se illegittimo (perché di provenienza furtiva): non può possederlo quindi ad altro titolo, per esempio, come affittuario o comodatario; deve possedere il bene in modo pubblico, cioè non clandestinamente; e deve possedere il bene in modo pacifico, cioè non violento: non deve, per esempio, esserne notoriamente entrato in possesso attraverso una rapina. Dal punto di vista soggettivo poi occorre la buona fede iniziale, cioè almeno all'atto dell'acquisto occorre ignorare di acquistare da chi non è legittimo proprietario. La conoscenza dell'illegittimità sopraggiunta non inficia la proprietà acquisita. Normalmente c'è anche un'altra limitazione che è quella dell'incauto acquisto e cioè una mancanza di diligenza nell'aver acquistato un oggetto che notoriamente è stato rubato oppure il fatto che l'acquirente non si sia informato della provenienza dell'oggetto da acquistare, quando notoriamente a vendere è stato un ricettatore. Ma all'infuori di questi casi il possesso si trasforma subito in proprietà.

L'Italia, dunque, in forza dell'art. 1553 c.c., lascia quasi senza protezione il proprietario spogliato. In tempi recenti si è pensato ad istituzionalizzare una pubblicazione, come quella che già viene redatta dai Carabinieri, con l'elencazione di tutte le opere rubate corredata da fotografie e schede in modo da rendere di dominio pubblico la provenienza furtiva e di darvi valore ufficiale; cosicché quando un oggetto rubato, e segnalato in questo elenco viene acquistato, l'acquisto sia considerato di mala fede; ma sembra che l'attuazione pratica presenti difficoltà per l'alto numero degli oggetti rubati annualmente. Importantissimo sarebbe munire ogni oggetto di valore arti-

stico di un certificato di origine, ma è difficile definire il campo di applicazione di una tale norma: non si potrebbe limitarla né ai soli oggetti notificati né estenderla a tutti gli oggetti di potenziale valore artistico. Comunque, in questo caso si creerebbe una nuova categoria di beni mobili registrati la cui gestione non sarebbe semplice.

Per legge gli antiquari in Italia dovrebbero tenere tre registri: un primo registro di carico e scarico delle cose acquistate in applicazione del regolamento di pubblica sicurezza del 1940, un registro in base alla legge 1° maggio 1975 n. 44 art. 10 e un registro Iva. Il primo ed il terzo di questi registri sono talmente generici che non sono sufficienti all'individuazione degli oggetti; per quanto riguarda quello di carico e scarico istituito nel 1975 è stato detto dallo stesso sen. Spadolini essere istituito con norma imperfetta perché non munita di sanzione: è inesatto, perché la sanzione è contenuta nell'art. 706 c.p. che punisce il commercio clandestino di cose antiche.

L'Associazione Dimore Storiche Italiane nel passato si è fatta varie volte promotrice di progetti di legge nei quali era previsto, nei confronti di possessori di oggetti di provata provenienza furtiva, sia la sospensione della licenza che la sospensione del principio della trasformazione in proprietà del possesso di buona fede. Ma i nostri tentativi si sono sempre scontrati con interessi commerciali talmente potenti che non hanno mai potuto trovare attuazione pratica. C'è poi un altro aspetto della questione da non sottovalutare: l'aspetto giudiziario.

Una discutibile tendenza odierna propende a considerare i reati contro il patrimonio, come il furto, reati di scarsa pericolosità sociale, l'alta pericolosità sociale restando riservata soprattutto a reati di natura diversa.

Ora occorre convincere l'opinione pubblica e soprattutto la coscienza giuridica di tutti che il furto, la ricettazione, il riciclaggio delle opere d'arte, avendo per oggetto beni non ripetibili, altamente delicati, vulnerabili ed essenziali per la nostra cultura, sono reati ad altissima pericolosità sociale, anche per

la facilità con la quale essi vengono compiuti, nonostante i più sofisticati sistemi di allarme e di protezione, data la scarsa sorveglianza umana che oggi giorno è possibile fornire, soprattutto in campagna. Occorre, in altre parole, contrastare un diffuso pregiudizio che fa considerare gli oggetti d'arte privati solo come fonte di godimento e di trastullo di fortunati e privilegiati proprietari e non testimonianza di cultura e di civiltà.

L'entrata in vigore della totale liberalizzazione del commercio internazionale nell'ambito Cee prevista e realizzata nel 1993, ha preoccupato molti proprietari privati da vari anni, in quanto gli oggetti d'arte rubati in Italia, liberamente esportati senza alcun controllo in altri paesi del Mercato comune e da questi, approfittando di legislazioni più permissive di alcuni di questi, esportati verso paesi terzi, sarebbero diventati in grandissima parte irreperibili. La preoccupazione non è priva di fondamento, in quanto l'Italia è da molti anni considerata terreno di caccia grossa per questo tipo di furto, sia da commercianti disonesti italiani che stranieri, caccia grossa che né custodi, né allarmi sofisticati, né serrature e blindature ed altri accorgimenti riescono a frenare, anche in conseguenza del fatto che le organizzazioni criminali dispongono di periti elettronici e tecnici di ogni genere: ma è a nostro avviso più un problema di polizia che un problema giuridico.

Intanto il problema sorge solo per il tratto di confine con la Francia, non con i confini con la Svizzera, l'Austria e l'ex Jugoslavia che sono fuori dalla Cee. Inoltre è ormai noto che l'art. 36 del Trattato di Roma, interpretato nel testo italiano, prevede la liceità di limitazioni all'esportazione per motivi di protezione del patrimonio storico-artistico (e non dei soli «Tresors Nationaux» del testo francese), e di conseguenza la validità piena degli art. 35 e 36 della legge 1° giugno 1939 n. 1089, che prevedono il divieto assoluto di esportazioni nei casi in cui essa costituisce danno per il patrimonio storico e culturale nazionale (art. 35 modif. dalla L. 8 agosto 1972 n. 487) e il vaglio discrezionale della Amministrazione per i beni culturali per l'esportazione di tutti quelli di cui all'art. 1 della

L. 1089 del 1939; e tutto ciò è confermato nei preamboli del Regolamento e della Direttiva Cee che lasciano i Paesi membri arbitri di definire il loro patrimonio culturale. Se ne deduce che anche se il controllo non sarà più fatto sistematicamente sulla linea doganale, esso potrà essere fatto dovunque nel territorio nazionale e l'esportazione abusiva prevenuta, e la tentata esportazione clandestina punita dalle leggi vigenti. Dunque il problema non sembra tanto giuridico, bensì soprattutto amministrativo e di polizia.

Diversa valenza ha invece il problema creato dal Regolamento e dalla Direttiva Cee in ordine alla restituzione dei beni culturali usciti dal territorio nazionale in violazione alle norme nazionali vigenti e del Regolamento Cee: infatti vi è una prescrizione dell'azione di restituzione di 30 anni per i beni privati e di almeno 75 anni per i beni di proprietà pubblica. La discriminazione tra le due categorie di beni è di dubbia logicità perché se è vero che i beni di proprietà pubblica esposti nei musei assolvono immediatamente ad una fruizione sociale, quelli di proprietà privata sono parte di un tessuto culturale di primaria importanza che deve essere protetto con non minore vigore; nel caso dell'Italia non potrà non essere riconosciuto il principio secondo il quale per loro natura i beni esposti nei musei sono *extra commercium* come beni demaniali e per essi l'azione è imprescrittibile.

Anche i valori minimi del bene culturale contenuti nell'all. B risultano arbitrari e troppo alti e soprattutto, con mentalità squisitamente mercantile, prescindono dal fatto che il valore artistico e ambientale di un bene culturale non ha niente a che fare con il suo valore economico. Per esempio, il limite minimo previsto per i quadri di 150.000 Ecu è talmente alto che non può che riguardare dei veri *Tresors Nationaux* e lascia fuori un enorme numero di dipinti che pur non essendo dei veri *Tresors Nationaux* sono tuttavia importantissima parte del tessuto culturale.

Essendo l'esportazione dei beni culturali uno dei tanti modi di godere di essi, dal nostro punto di vista dovrebbe

essere facilitata la concessione di licenza per quelli la cui esportazione non provoca alcun danno al patrimonio storico-artistico, ma intensificati i controlli per tutti gli altri, nonché incoraggiati gli sforzi della polizia dei paesi membri della Cee nel prevenire i furti e le esportazioni clandestine.

Forse non sarà superfluo a questo punto dare un rapido sguardo all'opinione dei proprietari di beni culturali dei Paesi membri della Cee a proposito della liberalizzazione del commercio intereuropeo di tali beni, così come risulta da un sondaggio fatto dalla unione delle Dimore Storiche Europee nel 1991; opinione che in genere non ci pare ecceda affatto nella direzione di voler godere di libertà indiscriminata nell'esportare e magari vendere all'estero i propri beni culturali.

È da considerarsi un caso quasi anomalo quello dei proprietari del Belgio che in via del tutto eccezionale godono dell'esportabilità dei beni culturali del tutto libera né desiderano che il regime venga assolutamente modificato; i proprietari danesi vedono addirittura con favore la limitazione dell'esportazione di tutti i beni culturali, ma chiedono che in caso di rifiuto di licenza, un Ente Pubblico si obblighi a comprare il bene al prezzo di mercato.

I proprietari francesi considerano giusto che sia vietata l'esportazione dei beni culturali «classificati», e chiedono una maggiore collaborazione tra governo e proprietari nell'opera di classificazione.

Dai proprietari tedeschi si ritiene che sia giusto il divieto di esportazione per tutti gli oggetti «classificati» e in caso di diniego di licenza, vige l'obbligo d'acquisto da parte dello Stato al prezzo di mercato ed è auspicata nella redazione della normativa sul commercio internazionale una maggiore collaborazione con le agenzie di assicurazione e con la polizia.

In Gran Bretagna, i controlli regolamentari si riferiscono ad ogni categoria di oggetti sia vincolati sia non vincolati, e tutto può essere esportato su licenza e con minime formalità: ma la licenza può essere rifiutata se le opere sono strettamente connesse con la storia d'Inghilterra, così che l'esportazione costi-

tuirebbe un danno, ovvero se le opere sono di importanza eccezionale; in questi casi per un periodo di 3 mesi, qualche volta di 6, sarà resa di pubblico dominio la richiesta di esportazione e durante questo periodo una pubblica galleria o un museo potranno fare un'offerta per l'acquisto dell'opera da esportare. Nel caso in cui non vi siano offerte d'acquisto, la licenza non potrà essere rifiutata.

Sembra che gli inglesi apprezzino il sistema vigente e non desiderino cambiarlo, neanche per un sistema normativo di liberalizzazione totale.

Nei Paesi Bassi è considerato auspicabile dopo il 1993 il divieto di esportazione di tutti gli oggetti notificati; tuttavia è previsto l'obbligo di acquisto da parte dello Stato al prezzo di mercato. È anche considerata auspicabile la pratica di depositare presso la polizia la fotografia dei beni classificati muniti di un numero indelebile di catalogo.

I proprietari portoghesi considerano auspicabile il divieto di esportazione degli oggetti classificati, e la redazione di un catalogo nazionale.

In conclusione sembra che il prevalente orientamento dei proprietari europei sia nel senso di trovare giusta la limitazione di esportazione almeno per le opere d'arte classificate; tuttavia, di fronte al diniego di concessione, propendono per l'acquisto da parte dello Stato o di un Ente Pubblico.

In Italia, in presenza del patrimonio storico-artistico più importante del mondo, il regime giuridico è generalmente più autoritario e limitativo. Non abbiamo notizie precise sui desideri della maggioranza dei proprietari italiani, ma da nessun indizio traspare un orientamento che vada oltre a quanto si è già detto sopra: esportabilità per quei beni che rivestono scarsa importanza storico-artistica, tenuto anche conto del fatto che spesso essi possono desiderare di alienare un pezzo per sostituirlo con uno di maggior valore artistico o di maggior valore ambientale, nonché opportuni divieti, limitazioni e controlli sul resto, in modo tale da scoraggiare sia l'impovertimento del nostro patrimonio che la criminosa industria dei

furti su commissione. Non si richiede l'acquisto da parte di un Ente pubblico nel caso di divieto di esportazione.

Di parecchi proprietari italiani abbiamo notizia certa che ad una dispersione dei propri oggetti e dei propri arredi, anche conseguenti all'abolizione dopo l'Unità di quasi tutti i fidecommissi, preferirebbero un vincolo generalizzato esteso anche a quelli, anche se non costitutivi di una vera e propria collezione organica. Ed anche se troviamo una simile soluzione eccessiva, e troppo autoritaria anche in considerazione del fatto che talvolta lavori indispensabili ed indifferibili di restauro sono stati fatti con denaro ottenuto con l'alienazione di oggetti di valore artistico, non possiamo non mettere in rilievo lo spirito altamente civico e l'affezione disinteressata di gran parte dei proprietari italiani per le loro raccolte.

La leva fiscale per la conoscenza e la tutela*

di Maria Emanuela Vesci

Come è noto la ragione istituzionale delle norme fiscali sta sostanzialmente nel prelievo di percentuali di reddito (o, secondo alcuni sistemi, di capitale) effettuata o a scadenze temporali predeterminate, (imposizione diretta) o in occasione di eventi specifici, quali il trasferimento di ricchezza (imposizione indiretta); oppure nella percezione di corrispettivi (anche parziali) a copertura o a fronte della prestazione di servizi determinati forniti dallo Stato o da Enti assimilabili.

L'applicazione rigida di questo principio comporterebbe sempre una corrispondenza prefissata (attuata secondo i criteri della proporzionalità o della progressività) fra l'imposta e il reddito di persona o impresa, e la tassa e un servizio organizzato.

Sempre più frequentemente si rileva peraltro nella politica fiscale dello Stato un uso della normativa tributaria effettuato secondo criteri diversi e indipendenti da quelli sopra sommariamente esposti. Si rileva più precisamente un uso dei meccanismi della imposizione fiscale preordinato a criteri di incentivazione o, alternativamente di scoraggiamento, di determinati settori economici o finalizzato alla chiarificazione e al riordino di settori dinamici produttivi: l'incentivazione ad esempio del risparmio gestito dallo Stato (titoli pubblici ad alto reddito, totalmente esenti da imposte o soggetti a tassa-

* Questo testo rielabora la relazione presentata l'11 marzo 1994 all'incontro di studio promosso dall'Associazione Bianchi Bandinelli su «L'applicazione delle direttive Cee sulla circolazione dei beni culturali».

zioni minime) piuttosto che incanalato verso settori imprenditoriali privati (titoli azionari od obbligazionari soggetti a tassazione). La variazione nel tempo dei criteri di tassazione dei titoli privati è cambiata moltissimo in questi ultimi anni oscillando tra il famelico bisogno dello Stato di incrementare le entrate e la necessità di non uccidere il mercato e le imprese.

Le opzioni legislative cambiano dinamicamente in corrispondenza dei criteri di politica governativa e delle necessità dei Ministeri economici e finanziari per la gestione della macchina dello Stato e l'attuazione dei programmi governativi. Si può quindi affermare che senza ombra di dubbio la leva fiscale è per lo Stato non solo un mezzo di acquisizione di entrate da redistribuire su tutto il territorio e a vantaggio di tutti i cittadini per l'organizzazione della vita sociale (fornitura di servizi, raggiungimento dei fini primari costituzionali quali il diritto alla casa, alla istruzione, alla salute etc.) ma è anche una specifica leva per privilegiare quei settori della vita collettiva che, sia gestiti dallo Stato che dai privati, possono concorrere al raggiungimento di quei medesimi fini.

Dobbiamo subito riconoscere che da qualche anno anche il diritto (garantito dalla Costituzione) di accesso alla cultura e alla fruizione dei beni culturali ed ambientali è entrato nell'attenzione del legislatore e si è concretato nell'uso della leva fiscale per lo sviluppo, l'incremento e la tutela del nostro ingentissimo patrimonio. La legge 512/82 ne è stato lo strumento attuativo.

Quali sono gli obiettivi primari di un buon legislatore nel campo dei beni ambientali e culturali e che potrebbero essere perseguiti con un corretto uso della leva fiscale? (attenzione non si dice qui «nel campo della tutela», che è pur sempre obiettivo principale, ma più genericamente «dei beni» perché il discorso è più ampio e di più largo respiro).

a) anzitutto l'aumento della conoscenza del territorio e di tutto quanto vi è collocato (ambiente in senso stretto - beni immobili e loro circondario - beni mobili);

b) tutela e conservazione, che non vuole dire solo restauro ma anche conservazione all'interno del territorio dello Stato e quindi limiti e controlli all'esportazione;

c) incremento del libero accesso e della fruizione più ampia possibile da parte dei singoli membri della collettività;

d) accrescimento del patrimonio pubblico e facilitazioni all'accrescimento del patrimonio privato.

Esaminiamo preventivamente le disposizioni della legge 512 del 2 agosto 1982 «Regime fiscale dei beni di rilevante interesse culturale». Essa agisce in tre direzioni:

– in caso di imposte dirette esclusione o riduzione degli utili del bene dal patrimonio imponibile;

– deduzione totale o parziale delle spese di restauro e conservazione;

– in caso di imposte indirette o sugli affari (cioè in caso di trasferimenti) riduzione dell'aliquota od esclusione del bene dalla massa imponibile.

In particolare non concorrono alla formazione del reddito immobiliare di un soggetto pubblico o privato le entrate da immobili aventi destinazione esclusiva a museo, biblioteca, archivio, cineteca, emeroteca, i parchi e giardini aperti al pubblico o la cui conservazione sia riconosciuta di interesse pubblico; per tale esclusione non è necessario che si tratti di bene notificato ai sensi della legge 1089/93.

La deduzione delle spese di restauro e manutenzione può essere effettuata solo per i beni notificati e occorre sia una certificazione del Ministero che attesti la necessità e la effettiva realizzazione dei lavori, sia l'esibizione delle fatture regolari di Iva; la deduzione dall'imponibile concerne anche le erogazioni a favore dello Stato o altre Istituzioni senza scopo di lucro aventi per fine lo studio, la ricerca, l'acquisizione ed il restauro di beni notificati; sono anche deducibili le spese per mostre o interventi preventivamente approvati dal Ministero; di qui il proliferare di quelle che oggi si chiamano

«sponsorizzazioni», in quanto comportano rilevanti vantaggi fiscali.

Nel campo delle imposte indirette (registro, successioni ed Invim):

per l'imposta delle Successioni, i beni mobili non concorrono a formare la massa imponibile a condizione che non siano venduti o non ne sia trasformata la destinazione nei cinque anni successivi; per i beni immobili l'imposta è ridotta al 50% a fronte della presentazione di una certificazione del Ministero; qualora si tratti di un bene non notificato, la domanda di riduzione comporta l'immediata notifica; anche in questo caso il tutto è soggetto alla condizione che il bene non sia rivenduto o non se ne cambi la destinazione entro i successivi cinque anni.

L'aliquota della imposta di registro in caso di trasmissione per atto tra vivi è ridotta al 4% (in luogo dell'8% per i fabbricati e del 15% per i terreni non edificabili), a condizione che si tratti di un bene notificato o il cui procedimento di notifica sia in corso e si concluda positivamente; anche in questo caso si decade dal beneficio in caso di rivendita nel quinquennio, o di cambio di destinazione del bene non preventivamente approvata dal Ministero.

Altra esenzione sempre nel campo delle imposte indirette è quella prevista per la Invim (imposta sull'incremento del valore degli immobili, destinata originariamente all'Erario Comunale, poi acquisita dallo Stato); essa viene corrisposta dai privati in caso di trasferimento per atto tra vivi o mortis causa, cioè in caso di successione, e dalle società in caso di trasferimento oppure, quando non si sia realizzato un trasferimento intermedio, ogni dieci anni, (senza tener conto delle imposizioni straordinarie che in vent'anni sono state ben due); per tale imposta è prevista una riduzione al 25%, previa certificazione della competente Soprintendenza del compimento dei lavori di manutenzione e protezione.

Le esenzioni stabilite dalla Legge 512/82 sono state oggetto di restrizioni e limitazioni notevoli grazie alle leggi finanziarie

dello Stato per gli ultimi esercizi, restrizioni che hanno considerevolmente ridotto la possibilità di deduzione delle spese di manutenzione e restauro, sorte toccata peraltro anche agli interessi sui mutui fondiari, a spese necessarie per la produzione del reddito etc. Lo Stato, per lo meno il nostro, prima concede, poi toglie e la cultura è quasi sempre la prima ad essere sacrificata.

L'altra importante innovazione della legge 512/82 è l'introduzione della possibilità di pagare imposte con il conferimento di beni artistici o culturali; questo istituto trova la sua origine in Francia (legge n. 1251 dell'anno 1968: grazie ad essa in occasione della morte di Picasso lo Stato ha acquisito un eccezionale complesso di opere, non solo dell'autore, ma dei suoi compagni di avventura artistica); e si è largamente diffuso in Europa: in Germania dal 1990, in Belgio dal 1985, Italia nel 1982 ed anche in Scozia, Irlanda, Inghilterra, Portogallo, Spagna; non risulta ancora introdotto, quando scriviamo queste note, in altri paesi quali ad esempio Austria, Grecia, Olanda, Svizzera.

In Italia le imposte per cui è ammesso il pagamento con conferimento di beni culturali e artistici sono sia quelle di successione che le imposte sul reddito; i beni che possono essere conferiti sono sia quelli notificati a norma della legge 1089/39 sia gli archivi o documenti storici, sia le opere di autori viventi, sia le opere realizzate da meno di cinquant'anni. Il Ministro dei beni culturali, una volta ritenuta idonea l'opera offerta accetta con decreto; la consegna dei beni mobili deve avvenire entro trenta giorni; per i beni immobili il decreto è atto idoneo per il trasferimento di proprietà e la relativa trascrizione. In caso di domanda di pagamento con conferimento di beni culturali o artistici il termine per il pagamento delle imposte di successione è sospeso fino alla conclusione dell'iter di accettazione; non quello per il pagamento delle imposte dirette, per il quale si può agire solo in via di ripetizione.

Dove è il problema: l'iter di acquisizione è soggetto alla duplice approvazione del Ministro dei beni culturali e del Ministro delle Finanze; orbene è opinione dell'Amministrazione Finanziaria che il Ministero dei beni culturali debba rifondere dal suo bilancio un ammontare equivalente al valore del bene acquisito. Poiché è nota l'esiguità delle risorse del Ministero dei beni culturali, se dovesse prevalere l'opinione dell'Amministrazione Finanziaria, la norma di legge risulterebbe vanificata (del resto ad oggi è scarsamente applicata).

Per quanto riguarda le leggi in vigore, in via approssimativa possiamo dire che nonostante la vetustà della legge 1089, la scarsa applicabilità della legge 512, un notevole numero di disegni e progetti di legge in giacenza al Parlamento per un migliore assetto complessivo della materia, la nostra situazione legislativa non è molto dissimile da quella degli altri paesi d'Europa. Quello che è certo è che la normativa è insufficiente e molte proposte possono essere e sono già state avanzate all'attenzione del legislatore.

Ne tracciamo alcune, suggerite anche dal confronto con le esperienze di altri paesi europei.

- Per la conoscenza del territorio: tutti sappiamo cosa è il Catasto: è un «archivio» pubblico ove sono indicati in pagine successive (originariamente alfabetiche) in relazione ad ogni soggetto proprietario i beni secondo la loro «natura»; in particolare il Catasto Terreni identifica i terreni ed il Catasto Urbano i fabbricati che non siano al servizio di terreni agricoli. Tutto il territorio nazionale è diviso, per Comuni, in fogli di mappa ed ognuno di questi in particelle; in caso di proprietà sovrapposte (es. i condomini) ogni unità immobiliare è identificata da un subalterno. Il criterio descrittivo degli immobili è quello della loro natura: per i fabbricati, la destinazione abitativa, produttiva, etc.; per i terreni si indica la cultura, e così vigneto, seminativo, bosco etc. Specie per i terreni il criterio è vetusto ed inadeguato, se si tiene conto di tutti i vincoli che ne modificano la «natura» o ne limitano o

incrementano il valore economico e quindi fiscale, primi fra tutti i vincoli di Piano Regolatore e dei relativi Piani di Attuazione, i vincoli Idrogeologici, le Servitù Militari, etc. Ma, rientrando nel nostro tema, pensiamo ai vincoli paesaggistici, di tutela ambientale, che in genere abbracciano vasti territori, o ai vincoli specifici ex L. 1089/39 su singoli beni immobili: fabbricati, parchi, giardini, aree di rispetto al servizio di beni vincolati etc. Poiché la competenza in materia è divisa fra le varie articolazioni centrali e territoriali dello Stato, ciò rende di difficile accesso la conoscenza dell'esistenza dei vincoli stessi, vincoli che incidono notevolmente sul valore dei beni, sulla loro trasmissibilità, sul loro sfruttamento (limiti alla edificabilità o agli interventi sull'esistente), comportano sovente obblighi di conservazione e tutela, e a tutto questo può corrispondere un sistema di detassazione totale o parziale, o una deducibilità delle spese di manutenzione e restauro, il che incide anche sulla produttività e quindi sullo status fiscale di detti beni: ora di tutto ciò nel nostro principale strumento fiscale relativo agli immobili, il Catasto, non è traccia.

È stato proposto di annotare ogni vincolo originato da normative nazionali o territoriali, con segni di identificazione differenziati nelle partite catastali, in modo da raggiungere due importanti risultati: una chiarificazione nel campo contrattuale (la confusione o se non altro la eccessiva complessità normativa facilita il comportamento scorretto e induce in errore il contraente in buona fede) e uno snellimento nell'esame delle situazioni fiscali agevolate; soprattutto questa innovazione può concorrere alla formazione di una più agile conoscibilità dell'intero territorio. Ricordiamo che per i vincoli disposti dalla legge 1089/39 l'annotazione in partita catastale è disposta nel disegno di legge 395, oggi in discussione in Parlamento.

- Ripristino della integrale efficacia delle disposizioni della legge 512/82 con abrogazione delle aberranti norme che riducono fortemente la deducibilità delle spese di manutenzione e restauro (si rischia un notevole degrado del patrimonio pri-

vato, la cui conservazione, in quanto patrimonio culturale, è interesse collettivo e quindi pubblico) e di quelle che vanificano il pagamento di imposte mediante conferimento di beni artistici.

– Detassazione assoluta di qualsiasi importazione di beni artistici e culturali, a tutt'oggi soggetta ad Iva alla massima aliquota, peraltro condizionando l'agevolazione alla permanenza del bene sul territorio italiano e, se si vuole, ad altre condizioni quali l'obbligo di esposizione anche per periodi limitati annuali.

– Vincolare qualsiasi tipo di detassazione o agevolazione e la mobilità interna o extraterritoriale alla esibizione di un documento che accompagni il bene (quasi un «foglio complementare» come quello in vigore per gli autoveicoli), costituito da una autocertificazione magari abbinata ad un sistema tecnologico di «microchip» che corrisponda ad un atto depositato in un archivio speciale.

– Promuovere una sanatoria del patrimonio sommerso, (spesso di provenienza furtiva); lo stesso Nucleo Speciale dei Carabinieri ha redatto il testo di un progetto di legge in proposito; si potrebbe correre il rischio di legittimare furti, il che è contrario ad ogni principio giuridico, anche in una società civile che delle sanatorie o condoni fa uso frequente, ma un punto fermo deve essere posto per evitare almeno quelli futuri. Del resto in Spagna un provvedimento di sanatoria ha fatto emergere, con il ricorso all'autodenuncia, decine di migliaia di capolavori sconosciuti, una ingente porzione di patrimonio sommerso.

– Creare un fondo con una propria autonomia di bilancio ma soggetto al controllo del Ministero, che sia competente per le acquisizioni e le sovvenzioni per interventi di restauro, fondo che può essere finanziato sia (come in Belgio) da una porzione del Fondo Lotterie e Giochi (Lotto, Lotterie, Totocalcio etc.); sia da una volontaria destinazione delle imposte dirette, quali una percentuale dell'otto per mille già riservato all'opzione del contribuente nel Mod. 740.

– Consentire la deducibilità fiscale con conferimento di un bene anche per più esercizi successivi (con un massimo di tre o di cinque); in questo modo lo Stato potrebbe acquisire beni di più rilevante valore, e ammortizzare la perdita dell'entrata finanziaria in più anni, mentre il contribuente, cedendo un solo bene, ma rilevante, potrebbe sollevarsi dal pagare più imposte; in caso di morte intermedia del contribuente il vantaggio, cioè il preventivo pagamento, potrebbe essere trasferito agli eredi relativamente alle loro imposte.

– Consentire espressamente che il pagamento delle imposte di successione possa avvenire non solo con un bene appartenente all'eredità ma anche con beni già appartenenti all'erede (il vantaggio dello Stato non cambia).

– Consentire che il coniuge superstite possa pagare le imposte di successione con il conferimento di un bene, restandone in possesso vita natural durante, o per lo meno per un certo lasso di tempo, assumendo a fronte determinati obblighi, quali la temporanea esposizione in caso di beni mobili, la visita consentita per gli immobili, la stipulazione di una assicurazione a suo carico. Spesso il coniuge del defunto specie se è persona anziana, tende a mantenere intatto il suo habitat ed è perciò dissuaso dal consegnare, ancora in vita, le cose che l'hanno sempre circondato. Ritengo esista già un precedente, di cui ignoro i particolari amministrativi: alla morte dello scultore Canonica, che abitava nel piccolo fabbricato prospiciente Piazza di Siena a Villa Borghese, la moglie ha continuato ad occupare per anni l'immobile, pur essendo esso già divenuto museo.

L'analisi delle legislazioni europee che ho svolto per ragioni di studio nell'ambito della mia professione, mi ha chiarito che le più attuali ed illuminate tendenze (v. le leggi, esemplari per molti aspetti, della Spagna e del Portogallo, ma anche i provvedimenti del Regno Unito, Austria, Irlanda per arginare le esportazioni) tendono a:

– considerare patrimonio nazionale tutto quanto esistente nel territorio di uno Stato, conosciuto o non conosciuto, pubblico, ecclesiastico o privato, purché attinente alla storia della nazione e delle singole etnie che la compongono, anche a prescindere dal valore artistico e soprattutto commerciale;

– considerare obiettivo primario l'acquisizione di tali beni allo Stato o ad altro Ente pubblico, che può garantire la fruizione alla collettività;

– mantenere all'interno del territorio i beni privati, agevolandone la conservazione e promuovendone la fruizione pubblica anche parziale.

Ritengo che anche il nostro legislatore possa agevolmente muoversi su questa linea e verso questi obiettivi, tenendo conto in particolare che il rilevante ammontare del suo patrimonio fa del nostro paese un possibile osservatorio per tutte le altre nazioni e per l'Europa.

Un anno dopo*

di Roberto Conforti

A distanza di oltre un anno dall'apertura delle frontiere si può oggi affermare che, almeno al momento, non si è verificato quel massiccio esodo di opere d'arte, da più parti paventato.

Anzi, esaminando i dati forniti dalla banca dati delle opere d'arte rubate, in funzione presso il Comando Carabinieri Tutela Patrimonio Artistico, si evidenzia un calo sia delle denunce di furti che di oggetti asportati.

Nei primi otto mesi del 1993 erano state presentate alle forze dell'ordine 1.325 denunce per 23.120 oggetti.

Nei primi otto mesi del 1994 ne sono state presentate 1.132 per 14.152 oggetti. È pur vero che questi dati non rispecchiano in pieno l'attività delittuosa nei confronti del patrimonio artistico e culturale. E ciò per vari motivi, non ultimo quello per il quale non tutti denunciano l'evento o perché non sono nelle condizioni di dimostrare il lecito possesso degli oggetti rubati, oppure perché preferiscono trattare con i ladri, o perché non hanno fiducia nell'atto giudiziario o perché si tratta di opere non di valore o difficilmente riconoscibili o recuperabili, come avviene per i gioielli, oggetti d'argento, etc., salvo che non siano di fattura particolare.

* Testo presentato all'incontro di studi su «I beni culturali nel mercato aperto», organizzato dall'Associazione Bianchi Bandinelli il 7 novembre 1994, dal col. Roberto Conforti, Comandante del Comando dei Carabinieri per la tutela del patrimonio artistico.

Nell'insieme noi teniamo presente sempre un dieci per cento in più di quanto ci offrono le statistiche. Comunque anche in tal caso possiamo parlare di contenimento. Comunque non c'è zona che non denunci l'attacco da parte della micro e della macrocriminalità, alla quale però le forze dell'ordine si oppongono con risultati – mi si lasci passare il termine – positivi.

Banca dati

L'articolo 16, comma 6, del disegno di legge Bucciarelli ed altri, il cui contenuto è oggetto di discussione al Senato e che riguarda il recepimento nella legislatura italiana della nuova normativa Cee in materia di circolazione, esportazione, restituzione dei beni culturali usciti illecitamente, istituisce una banca dati dei beni illecitamente sottratti, per mezzo del Comando Carabinieri Tutela Patrimonio Artistico.

La banca esiste già da oltre un decennio: memorizza informaticamente dati descrittivi e fotografici non solo in ordine a quanto avviene sul territorio nazionale ma anche in altre nazioni, le cui notizie pervengono direttamente da quelle forze di polizia o tramite Interpol, come da norma.

In atto è in corso da parte del Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri l'implementazione del sistema, per velocizzare il lavoro e potenziarne l'operatività.

Ritengo che la banca costituisca oggi, a livello nazionale ed internazionale, il sistema tecnologico più avanzato. Per quanto mi risulta, in Europa, solo la Francia sta cercando di creare analogo settore.

In Inghilterra c'è un sistema, basato sul nostro stesso concetto, ma è gestito da privati (Assicurazioni – Case d'Asta), dove il cittadino, per memorizzare quanto gli è stato sottratto, e soltanto se l'opera ha un determinato valore, deve sostenere una spesa.

La nostra banca dati, per esperienza e potenzialità, può porsi come punto di riferimento sia in un contesto europeo che extra-europeo. Potrebbe diventare il capomaglia delle banche dati delle altre nazioni. Una rete del genere, indubbiamente, favorirebbe il contrasto alla commercializzazione illecita.

Ovviamente guardando prima in casa nostra, reputo urgente, e non ulteriormente rinviabile, il collegamento con tutti gli Uffici esportazione, e quindi, per la necessaria conoscenza ai fini di una efficace tutela, con gli Uffici periferici del Ministero per i beni culturali e ambientali e l'Istituto centrale per il catalogo e la documentazione.

Per l'estero, è opportuno che tutte le nazioni non solo ratifichino la convenzione Unesco tenuta in Parigi nel novembre 1970, ma organizzino una forza di polizia come la nostra. Il conseguente collegamento informatico creerebbe una maglia nella quale l'illecito troverebbe non poche difficoltà per muoversi.

Problematiche

Per essere aderente al tema affidatomi dall'Associazione, pongo ora l'accento sul «documento opera d'arte», che si sta cercando di pubblicizzare al massimo, grazie anche all'aiuto degli organi d'informazione.

Con l'incremento dell'attività di controllo, aumentano i sequestri di oggetti d'arte nella disponibilità di pregiudicati e non, che non sono nelle condizioni di dimostrarne il lecito possesso.

Nei primi otto mesi del 1993 ne sono stati sottoposti a sequestro n. 20.778, mentre in analogo periodo del 1994 ne sono stati sequestrati n. 14.058. Nel primo e nel secondo caso siamo riusciti a risalire ai legittimi proprietari soltanto per il 10%. Il resto, con vivo disappunto, è stato dissequestrato e restituito al detentore. Non siamo stati nelle condizioni di

offrire elementi utili al magistrato, che quindi non ha potuto convalidare il sequestro.

L'inconveniente scaturisce purtroppo dalla mancanza di un riscontro fotografico. I soli dati descrittivi non bastano: sono importanti ma non determinanti. Peraltro soffrono dell'incompletezza conseguente a lontani ricordi ed a difficoltà di riferire su particolari, che potrebbero tornare utili in sede di comparazione e sotto il profilo processuale.

Pochi sono coloro che alla denuncia di furto allegano una fotografia dell'oggetto asportato.

Su 390.000 oggetti descritti, nella banca dati sono presenti meno di centomila fotografie.

Di fronte a tale dato incontrovertibile, si è pensato di sensibilizzare l'opinione pubblica (privati e parroci), diffondendo, d'intesa con il Ministero per i beni culturali e ambientali, il documento dell'opera d'arte. Semplice nella compilazione: pochi dati, essenziali, sull'opera e poi la relativa fotografia. Per ottenere la massima collaborazione, si è chiarito che la consegna è anonima e gratuita: quindi nessuna recondita idea di verifiche fiscali né di altro genere. Si vuole soltanto fare in modo che ogni interessato costituisca in proprio un archivio fotografico, da conservare in luogo certo, in modo da metterlo a disposizione delle forze dell'ordine in caso di furto ed altro evento.

La presenza della fotografia è determinate per risalire al proprietario legittimo. Disporne è semplice: o in proprio oppure pretendendola all'atto dell'acquisto, come previsto dall'art. 2 della Legge 1062/1971. In merito, come da proposta inoltrata all'Ufficio Legislativo del Ministero per i beni culturali e ambientali, si auspica, in caso d'inottemperanza da parte dell'esercente, la revisione del dettato prevedendo un'idonea sanzione, quale la chiusura dell'esercizio a tempo determinato, o definitiva, in caso di recidiva.

Ricorrendo a queste iniziative, avremo senz'altro fatto altro passo importante per contrastare l'illecita commercializzazione.

Spesa pubblica e occupazione nei beni culturali in Italia*

di Marco Causi**

In questo lavoro ci si propone di fornire un quadro di sfondo generale sull'evoluzione della spesa pubblica e sulle prospettive occupazionali nel settore dei beni culturali in Italia, basandosi su un'analisi retrospettiva di quanto accaduto lungo il passato decennio. In particolare, ci si concentrerà su tre argomenti:

a. l'andamento della spesa pubblica per i beni culturali fra l'inizio degli anni ottanta e l'inizio degli anni novanta e la posizione dell'Italia nei confronti internazionali;

b. la valutazione della parallela evoluzione occupazionale nel settore, anche alla luce delle aspettative di *job creation* che erano state riposte nei beni culturali a partire dalla metà degli anni ottanta;

c. l'impatto che un'efficace politica di valorizzazione del patrimonio è destinato ad esercitare sugli assetti organizzativi del settore; a partire da questi - e quindi dai fabbisogni di natura organizzativa e, più in generale, imprenditoriale - una prima riflessione sulle prospettive dell'occupazione settoriale.

* Una versione iniziale di questo scritto è stata presentata come relazione alle giornate di studio dell'Associazione R. Bianchi Bandinelli su «Occupazione qualificata e formazione dei laureati nel campo dei beni culturali; legislazioni nazionali e normative della Comunità Europea», Roma, maggio-giugno 1993. Si ringrazia Maurizio De Fulgentiis per l'assistenza di ricerca.

** Direttore del Cles - Centro di ricerche sui problemi del lavoro, dell'economia e dello sviluppo, Roma. Agosto 1993.

La spesa pubblica.

Va subito ricordato che nel corso dell'ultimo decennio si è registrato in Italia un risultato significativo in termini di aumento delle risorse pubbliche destinate ai beni culturali. Nella teoria della finanza pubblica le decisioni di bilancio vengono spesso considerate come un'approssimazione (ex post) delle *preferenze rivelate* dalla collettività in merito alle risorse da allocare a favore dei beni pubblici cui il mercato non provvede in misura adeguata. Se questo è vero, non si può non prendere atto che qualche cambiamento a favore dei beni culturali si sia manifestato nel nostro paese negli anni più recenti.

Forse restiamo ancora lontani da una situazione ottimale, e forse si può ritenere che il processo stia procedendo troppo lentamente. E tuttavia gli operatori del settore devono rendersi conto di trovarsi in una condizione abbastanza diversa da quella dell'inizio degli anni ottanta, quando la principale questione sul tappeto era l'esiguità dei fondi pubblici disponibili e i beni culturali esprimevano in sostanza una pressante domanda di adeguamento delle risorse, che ne facesse superare la marginalità nelle allocazioni di bilancio. Una volta avviata l'inversione di tendenza, le responsabilità diventano di fatto più stringenti, poiché il settore deve mostrarsi in grado di rispondere alla crescente domanda collettiva di tutela, conservazione e fruizione che si esprime attraverso l'aumento degli stanziamenti.

Nella nuova situazione, inoltre, le scelte allocative possono con tranquillità essere ampliate al di fuori dell'universo pubblico, fino a comprendere le risorse provenienti dal settore privato che sono in grado, potenzialmente, di affluire ai beni culturali. Le origini di queste risorse sono molteplici e vanno dalla disponibilità a pagare espressa dalle varie forme di consumo e di fruizione dei beni culturali fino alla domanda d'investimento espressa dalle imprese che manifestano interesse alla presenza nel settore in vista di guadagni di immagine

(sponsorizzazioni), ovvero in vista della gestione di specifiche filiere produttive e tecnologiche (interventi di manutenzione e restauro, materiali e tecnologie per il restauro, beni e servizi per la fruizione).

Questo sviluppo è indipendente dalle restrizioni del bilancio pubblico attuali e da quelle prossime venture, anche se è naturale che la stretta di bilancio amplificherà l'esigenza, da parte di beni culturali, di generare nuove risorse sfruttando pienamente le domande di mercato. In ogni caso, è un generale cambiamento di *filosofia politica* che viene richiesto al confronto con dieci-quindici anni fa: il settore non deve più comportarsi come un puro e semplice recettore di stanziamenti confinati in un ghetto contabile dell'amministrazione statale, ma come un soggetto in grado di attivare tutte le risorse potenziali (pubbliche e private), massimizzandone le ricadute sull'ordinata crescita delle diverse funzioni esercitate dal sistema dei beni culturali.

I dati di sfondo dell'inversione di tendenza sono esposti nella tav. 1:

– fra il 1980 e il 1990 le spese dello Stato per i beni culturali sono cresciute da 362 a più di 2.200 miliardi di lire l'anno¹, con un aumento reale – al netto dell'inflazione – prossimo al 145%. La quota percentuale della spesa per i beni culturali sul complesso della spesa statale si è mossa dal misero 0,28% del 1980 ad oltre 0,4% nel 1990: una percentuale, forse, ancora «misera», eppure in grado di mettere a dura prova le strutture organizzative esistenti dell'amministrazione, come mostra la parallela crescita dei residui passivi²;

– le spese destinate ai beni culturali dagli Enti Locali sono cresciute, in termini reali, del 63% nel corso del decennio e sono stimabili nel 1990 ad un livello superiore a 1.100

¹ Si tratta dei pagamenti effettuati dal Ministero per i beni culturali e ambientali e dalle rubriche del Ministero dei Lavori Pubblici che intervengono sul patrimonio storico-artistico; fonte: Brignone [1992].

² Passati, nello stesso periodo di tempo, da 250 a poco più di 2.000 miliardi l'anno.

**Tav. 1 - Spese pubbliche per i beni culturali in Italia
Pagamenti 1980, 1987, 1990**

	Stato	Enti Locali	Totale P.A.
a. Miliardi di lire correnti			
1980	361.8	277.4	639.2
1987	1425.5	831.5	2257.0
1990	2222.2	1136.1	3358.3
b. Miliardi di lire 1990			
1980	361.8	277.4	639.2
1987	674.8	393.6	1068.5
1990	884.7	452.3	1337.0
c. % sulla spesa pubblica totale			
1980	0.28%	0.56%	0.39%
1987	0.36%	0.58%	0.45%
1990	0.41%	0.58%	0.48%
d. % sul Prodotto Interno Lordo			
1980	0.09%	0.07%	0.16%
1987	0.14%	0.08%	0.23%
1990	0.17%	0.09%	0.26%
e. Indice della spesa monetaria (1980=100)			
1980	100.0	100.0	100.0
1987	394.0	299.7	353.1
1990	614.2	409.5	525.4
f. Indice della spesa reale (1980=100)			
1980	100.0	100.0	100.0
1987	186.5	141.9	167.2
1990	244.5	163.1	209.2

miliardi³. Nonostante la crescita delle spese degli Enti Locali sia inferiore a quella dello Stato, la percentuale dei bilanci degli Enti Locali destinata ai beni culturali resta sensibilmente superiore alla corrispondente quota statale (0,58%). Ciò segnala che il *valore pubblico* dei beni culturali, e i loro effetti esterni sul sistema socio-economico, tendono ad essere percepiti e trasformati in domanda collettiva – tramite allocazioni nei bilanci pubblici – in misura relativamente superiore da parte delle amministrazioni locali rispetto all'amministrazione centrale. È noto che questo dinamismo dei governi locali fa nascere spesso conflitti, potenziali ed effettivi, con l'amministrazione statale, centrale e periferica⁴. Ma è noto altresì che la presenza delle amministrazioni locali nel settore dei beni culturali è un dato storico, che affonda le radici nella stratificazione e diffusione territoriale del patrimonio in Italia e nella sua stessa struttura proprietaria⁵. E non va dimenticato che la pluralità di soggetti coinvolti e coinvolgibili nella valorizzazione e gestione del patrimonio genera nuove opportunità per il futuro, che anche l'amministrazione centrale – seppure con notevole ritardo – mostra oggi di voler utilizzare attraverso i nuovi meccanismi previsti dalla legge 4 del 1993;

– in definitiva, sommando Stato ed Enti Locali, la spesa pubblica per i beni culturali in Italia è più che raddoppiata in

³ Le spese delle Regioni e delle Province Autonome sono i pagamenti effettuati per il patrimonio storico-artistico, i musei, le biblioteche e gli altri beni culturali; fonti: Ispe [1982], Bodo e Parisi [1992]. Le spese delle Province ordinarie sono i pagamenti per musei, biblioteche e pinacoteche (rubrica di bilancio 204); fonti: Linos [1986], Istat [vari anni]. Le spese dei Comuni sono i pagamenti per musei, monumenti, biblioteche, archivi e pinacoteche (rubrica di bilancio 407); fonti: Linos [1986], Istat [vari anni]. Le riaggregazioni nazionali dei dati consuntivi di bilancio degli Enti Locali distinti per rubrica sono attualmente disponibili solo fino alla data del 1987/88. Nella tav. 1 il dato relativo al 1990 è stato stimato nell'ipotesi di invarianza, fra 1987 e 1990, della quota indirizzata dagli Enti Locali ai beni culturali sul totale delle loro spese.

⁴ Sui rapporti fra Stato e autonomie locali nel settore dei beni culturali cfr. Cles [1992].

⁵ È significativo, a questo proposito, il caso dei musei: su 3.232 musei e collezioni censite in Italia, poco meno di 1.600 (49%) sono di proprietà di Comuni, Province e Regioni. Cfr. Primicerio [1991].

termini reali nell'arco di soli dieci anni e la sua incidenza sul Prodotto Interno Lordo è salita dallo 0,16% nel 1980 allo 0,26% all'inizio del corrente decennio;

– sappiamo poco di come si sia evoluta la spesa privata, ma le indicazioni disponibili vanno nel senso di una sua sensibile crescita⁶. Peraltro, è forte la sensazione che tutte le componenti di spesa privata potrebbero ulteriormente espandersi, se il sistema dei beni culturali fosse in grado di eliminare alcuni vincoli attualmente esistenti: per quanto riguarda gli investimenti, sarebbe necessario attivare adeguate normative fiscali; per quanto riguarda la domanda di consumo, sarebbe sufficiente superare il razionamento sull'offerta di beni e servizi collegati ai vari tipi di fruizione.

Un confronto internazionale

Assegnare ai beni culturali una quota di spesa pubblica pari all'incirca a un quarto di punto del reddito nazionale, ovvero allo 0,5% della spesa pubblica complessiva, è sufficiente? Si tratta di quote elevate o ancora troppo basse? Com'è possibile valutarle in base all'esperienza di altri paesi?

È difficile fornire risposte non impressionistiche a queste domande, in un campo dove sono coinvolte scelte allocative di natura pubblica e dove i semplici confronti internazionali – oltre a porre annosi problemi definitivi in sede statistica – non possono tenere conto delle relevantissime particolarità ita-

⁶ Continuano a far difetto, nel nostro paese, dati omogenei e complessivi sulle sponsorizzazioni. Per quanto riguarda il restauro architettonico, il caso di studio regionale proposto da Nomisma [1992] mostra che circa il 40% dei finanziamenti per il restauro di edifici tutelati proviene da soggetti diversi da Stato ed Enti Locali. La dimensione non marginale della spesa privata per la manutenzione e il restauro di edifici tutelati è confermata dai dati di una ricerca in corso di completamento da parte dell'Associazione Dimore Storiche. Per quanto riguarda le spese connesse alla fruizione del patrimonio, esse sono cresciute in modo sensibile soprattutto nella componente tariffaria, in seguito al forte adeguamento intervenuto nel 1990.

liane: di un paese, cioè, che concentra al suo interno quote molto consistenti del patrimonio culturale su scala mondiale e che si caratterizza per l'elevata diffusione spaziale di questo patrimonio sull'intero territorio nazionale. I confronti internazionali, inoltre, sono istituibili solo con riferimento all'intera spesa pubblica per la cultura, che comprende in particolare i sussidi a favore dello spettacolo; e sono costretti a fermarsi, per motivi di disponibilità ed omogeneità delle fonti, a date non attualissime. In questa sede si farà riferimento ai dati raccolti nella recente monografia di Throsby [1994], relativi al 1987.

In Italia, le spese pubbliche per la cultura dirette a settori diversi dai beni culturali sono stimabili, nel 1987, in poco meno di 2.400 miliardi di lire, di cui 1.224 erogate dallo Stato e circa 1.170 erogate dagli Enti Locali (tav. 2)⁷. Di conseguenza, la spesa pubblica complessiva per la cultura ha sfiorato, nell'anno preso in esame, 4.700 miliardi di lire, ripartiti quasi egualmente fra beni culturali e altre spese per la cultura, raggiungendo una quota sul Pil pari allo 0,47% e una quota sulla spesa complessiva delle pubbliche amministrazioni pari allo 0,93%. Il 57% delle spese è a carico dello Stato e il restante 43% è a carico degli Enti Locali. La ripartizione della spesa fra livelli di governo centrale e locali è più equili-

⁷ Per quanto riguarda lo Stato, la stima comprende i pagamenti effettuati dalla Presidenza del Consiglio e dai Ministeri del Turismo e Spettacolo, degli Esteri e delle Partecipazioni Statali su rubriche di bilancio relative a: editoria, stampa, radio e televisione, cinema, musica, teatro, istituzioni e relazioni culturali. La quota di spesa più consistente è indirizzata, comunque, allo spettacolo (876 miliardi, pari a più del 70% delle erogazioni statali), seguita da stampa, editoria e informazione culturale radiotelevisiva (216 miliardi) e dalle relazioni culturali (132 miliardi). Per la costruzione della stima e la relativa metodologia, la fonte è Bodo [1989]. Le spese delle Regioni e delle Province Autonome - pari a 302,8 miliardi - comprendono i pagamenti per lo spettacolo (musica, teatro, cinema, etc.), per attività culturali, per strutture culturali, per informazione ed editoria e per l'educazione permanente; fonte: Bodo e Parisi [1992]. Le spese delle Province ordinarie - 251,7 miliardi - comprendono i pagamenti per gli «altri servizi inerenti l'istruzione e la cultura» (rubrica di bilancio 205), mentre le spese dei Comuni - 614,7 miliardi - comprendono i pagamenti per i musei e i giardini zoologici e per i «servizi culturali diversi» (rubriche di bilancio 408 e 409); fonte: Istat [1991].

Tav. 2 - Spese pubbliche per la cultura in Italia - 1987
Mld. di lire correnti

	Stato	Enti Locali	Totale P.A.
Beni culturali	1425.5	831.5	2257.0
Altre spese per la cultura	1224.0	1169.2	2393.2
Totale	2649.5	2000.7	4650.2

brata nelle «altre spese per la cultura» al confronto con le spese dirette ai beni culturali.

Paragonando con gli altri paesi economicamente avanzati (tav. 3), l'Italia manifesta una propensione alla spesa pubblica per la cultura sul reddito nazionale nettamente superiore. I principali partners dell'Europa continentale, ad esempio, si muovono su quote comprese fra 0,21% e 0,24% del Pil, mentre nei paesi di tradizione anglosassone prevalgono quote ancora più basse: 0,14% in Gran Bretagna, 0,18% in Canada, 0,11% in Australia, solo 0,02% negli Stati Uniti. Va però notato che:

- poiché negli altri paesi la dimensione della spesa pubblica complessiva - in assoluto e relativamente al Pil - è in genere inferiore rispetto all'Italia, le quote destinate alla cultura si divaricano meno quando vengano confrontate in rapporto alla spesa pubblica complessiva, e non al reddito nazionale. In Francia e Germania, ad esempio, l'allocazione di risorse alla cultura sui bilanci pubblici è vicina allo 0,8%, e quindi molto meno distante dal dato italiano di quanto non emerga confrontando le corrispondenti quote sul Pil. Lo stesso vale per la Gran Bretagna, il cui indice di spesa per la cultura sul reddito nazionale è pari a meno di un terzo dell'indice italiano, mentre la quota sulla spesa pubblica totale è

Tav. 3 - Spese pubbliche per la cultura: confronti internazionali - 1987

	Incidenza su		Spesa procapite in dollari	Composizione % della spesa fra livelli di governo		
	Pil	Spesa pubblica totale		Stato	Enti Locali	
					Totale	
Italia:						
beni culturali	0.23	0.45	30.7	63.2%	36.8%	100.0%
altre spese per la cultura	0.24	0.48	32.6	51.1%	48.9%	100.0%
totale	0.47	0.93	63.3	57.0%	43.0%	100.0%
Germania	0.21	0.79	39.1	1.0%	99.0%	100.0%
Francia	0.22	0.77	35.0	20.6%	79.4%	100.0%
Gran Bretagna	0.14	0.41	16.0	46.3%	53.8%	100.0%
Olanda	0.23	0.45	33.5	48.7%	51.3%	100.0%
Svezia	0.24	0.42	45.2	64.6%	35.4%	100.0%
Stati Uniti	0.02	0.05	3.3	51.5%	48.5%	100.0%
Canada	0.18	0.34	28.3	42.8%	57.2%	100.0%
Australia	0.11	0.39	19.1	31.4%	68.6%	100.0%

poco meno della metà. Questo significa che le assegnazioni pubbliche alla cultura in Italia hanno beneficiato in via indiretta (e indistinta) dell'accentuata espansione della spesa pubblica complessiva, mentre in altri paesi – soprattutto in Francia, Germania e Gran Bretagna – emerge con maggiore evidenza una *preferenza relativa* a favore della cultura, all'interno di vincoli più stringenti sull'ammontare complessivo dei bilanci pubblici;

– il confronto internazionale nasconde una distorsione connessa alla concentrazione del patrimonio culturale in Italia. Mettendo da parte le spese relative ai beni culturali, le rimanenti spese pubbliche per la cultura raggiungono nel nostro paese incidenze grosso modo paragonabili a quelle dell'intera spesa pubblica per la cultura negli altri paesi europei. Ciò nonostante, gli indici di spesa pro-capite restano inferiori in Italia (32,6 dollari per abitante contro 33,5 in Olanda, 35 in Francia, 39,1 in Germania, 45,2 in Svezia);

– d'altra parte, è possibile che i confronti ristretti alla sola spesa pubblica nascondano una distorsione di segno opposto, connessa al fatto che l'intervento della pubblica amministrazione potrebbe, appunto perché maggiormente esteso, spiazzare in Italia spesa privata aggiuntiva che in altri paesi – con modelli di gestione e di organizzazione più orientati al mercato – il settore della cultura riesce a fare emergere e a catturare. Se questo è vero, un confronto internazionale delle spese pubbliche e private per la cultura – per il quale sono carenti fonti statistiche omogenee – potrebbe concludersi con divaricazioni fra i paesi più contenute di quelle emerse nella tav. 3⁸;

⁸ Ciò vale in particolare per i paesi anglosassoni, e soprattutto per gli Stati Uniti, le cui quote di risorse destinate alla cultura aumentano sensibilmente quando si tenga conto delle spese del settore privato. Si ricordi tuttavia che gli studi esistenti indicano che nei paesi dove prevalgono regimi meno orientati alla fornitura pubblica diretta di fondi alla cultura, anche la spesa complessiva resta inferiore rispetto a quella generata dai regimi aventi un maggior grado di *welfare*. Per gli Stati Uniti cfr. Schuster [1985].

– infine, l'Italia mostra una rilevante differenza in merito alla distribuzione delle spese per la cultura fra livelli di governo: il grado di centralismo italiano è il più elevato fra quelli dei paesi presi in considerazione, con l'unica esclusione della Svezia. Ciò dipende dalla relativa concentrazione a livello centrale delle spese per i beni culturali; anche le altre spese per la cultura, tuttavia, tendono nel nostro paese ad essere maggiormente canalizzate dallo Stato che dagli Enti locali soprattutto al confronto con i modelli francese e tedesco.

L'occupazione

In che misura l'espansione della spesa pubblica italiana sui beni culturali ha influito sull'occupazione settoriale? L'interesse per questa domanda non è generico, ma deriva dal fatto che l'aumento della spesa pubblica per i beni culturali durante gli anni ottanta è stato determinato da una precisa opzione di politica economica, il cui obiettivo era – almeno lungo tutta una prima fase – essenzialmente occupazionale.

In altri termini, i beni culturali sono stati scelti come area su cui spostare quote aggiuntive di domanda pubblica – anche tramite strumenti di spesa straordinaria – in vista di potenziali impatti occupazionali connessi ad alcune caratteristiche strutturali del settore: un basso rapporto capitale/lavoro, un basso coefficiente di attivazione d'importazioni, un'alta probabilità di soddisfare quote aggiuntive di domanda e quindi una bassa propensione allo spiazzamento di produzioni esistenti⁹. Alla

⁹ In effetti, l'attivazione occupazionale (diretta e indiretta) degli investimenti pubblici nei beni culturali è elevata, poiché – al confronto con altre tipologie d'investimento – è superiore l'input di manodopera relativamente agli inputs di prodotti intermedi e poiché la domanda di questi ultimi attiva una filiera produttiva maggiormente interna all'economia nazionale (industria delle costruzioni e dell'installazione di impianti e suoi fornitori, lavorazione minerali non metalliferi, industria del legno, edilizia specializzata e restauro, etc.). Intorno alla metà degli anni ottanta si valuta che l'attivazione

domanda politica di occupazione, legata alla crisi del 1981-'83, si rispose con un'ipotesi di politica economica tipica delle strategie di sviluppo *resource based*, che gli organismi internazionali consigliano ai paesi in via di sviluppo. La risorsa (il *giacimento*) italiano erano i beni culturali e la domanda politica si autososteneva con ipotesi molto ottimistiche circa l'espansione occupazionale ottenibile nel settore¹⁰.

È noto che molti conflitti sono stati generati da questa politica economica, soprattutto per alcune forme di sovrapposizione e di spiazzamento esercitate dalle linee d'intervento straordinarie nei confronti delle attività ordinarie di tutela e conservazione del patrimonio¹¹. Tuttavia, visti gli obiettivi della politica, è necessario che nella sua valutazione si tenga conto dei risultati ottenuti sul versante occupazionale. A questo proposito, va rilevato che – pur in un quadro di evidenze statistiche provvisorie e soggette a margini di errore – si è realizzata nel corso del decennio una sensibile espansione dell'occupazione diretta settoriale, con tassi di crescita superiori a quelli medi dell'economia. Al tempo stesso, va sottolineato che la crescita occupazionale, sia diretta che indiretta, risulta relativamente più contenuta della parallela espansione della spesa pubblica e resta molto al di sotto delle previsioni ottimistiche

occupazionale diretta degli investimenti in beni culturali – tenuto conto delle principali tipologie d'intervento in campo architettonico, archeologico e del restauro di opere mobili – fosse all'incirca il doppio di quella prevalente nella media delle opere pubbliche; e che l'attivazione diretta e indiretta di importazioni non superasse il 10%, contro valori medi nazionali del 17-18%. Queste valutazioni si basavano sui dati prodotti dal Ministero per i beni culturali e ambientali [1983] e sulla tavola intersettoriale dell'economia italiana del 1982; cfr. Causi [1986].

¹⁰ Secondo una valutazione dell'Enea, ad esempio, il settore dei beni culturali avrebbe potuto avere necessità di circa 150.000 occupati aggiuntivi, in particolare nelle mansioni tecniche specializzate; cfr. Ispes [1989], p. 49. Queste ipotesi vengono utilizzate, fra l'altro, nel documento «La politica occupazionale per il prossimo decennio», approvato dal Parlamento come allegato alla Legge Finanziaria per il 1986; cfr. De Michelis [1986].

¹¹ Per una ricostruzione delle fasi della politica economica per i beni culturali e dei conflitti da essa generati cfr. Leon [1988, 1991], Leon e Causi [1990], Bobbio [1992].

che erano state avanzate intorno alla metà del passato decennio.

Per arrivare a queste conclusioni abbiamo stimato tre componenti dell'occupazione legate alla spesa pubblica sui beni culturali: l'occupazione diretta nel settore, l'occupazione attivata dagli interventi di manutenzione e restauro, l'occupazione attivata dal consumo di beni e servizi vendibili connessi alla fruizione dei beni culturali da parte della domanda turistica.

Per quanto riguarda l'occupazione diretta, si può stimare una crescita di più di 13.000 unità nel decennio 1980-90 e una consistenza di circa 55.000 addetti nel 1990 (tav. 4)¹²; fra essi, circa 25.000 sono i dipendenti del Ministero per i beni culturali ed ambientali, aumentati quasi di un terzo nel corso di dieci anni; circa 16.000 sono gli addetti stimati per gli Enti locali e gli altri enti pubblici che gestiscono beni culturali, la cui dinamica è inferiore a quella rilevabile per l'occupazione nell'amministrazione statale; poco meno di 14.000 sono gli

¹² Le stime riportate scontano margini d'incertezza dovuti al ritardo della pubblicazione dei dati definitivi e disaggregati del Censimento del 1991. Gli addetti del Ministero per i beni culturali sono quelli riportati dall'Istat negli Anuari Statistici Italiani sulla base dei dati forniti dalla Ragioneria Generale dello Stato. Si riferiscono al primo gennaio di ogni anno e comprendono il personale vincolato e quello non vincolato. Gli addetti in servizio presso gli Enti locali sono stati stimati, a partire dai dati di bilancio, ipotizzando una quota di personale addetto ai beni culturali uguale alla quota assorbita dal settore sulla spesa complessiva degli Enti locali, corretta con un fattore moltiplicativo pari al rapporto fra le analoghe quote rilevate nel 1990 nell'amministrazione dello Stato. Con questo fattore di correzione si cerca di tenere conto, nella stima, della natura *labour intensive* del settore dei beni culturali, che determina quote occupazionali sensibilmente superiori alle quote di spesa: nel 1990, infatti, il settore assorbiva lo 0,41% delle spese dello Stato, ma contava per l'1,24% sulla corrispondente occupazione. Per gli «altri enti pubblici» si è presa come riferimento iniziale l'occupazione rilevata nel Censimento del 1981 alla categoria 977.1 («servizi pubblici inerenti all'attività culturale»: 18.176 unità). Essa è stata depurata dagli addetti già compresi nel personale del Ministero, correggendo un errore di sovrastima contenuto in Causi [1986]. Per gli anni successivi al 1981 si è ipotizzata una crescita in linea con quella osservata in Contabilità Nazionale per il complesso dei servizi non destinabili alla vendita. Per gli addetti al settore privato si è presa come riferimento iniziale l'occupazione rilevata nel Censimento 1981 alla categoria 977.2 («servizi privati inerenti all'attività culturale») e si è ipotizzata una crescita in linea con quella osservata in Contabilità Nazionale per gli «altri servizi» destinabili alla vendita.

Tav. 4 - Occupazione diretta nei beni culturali in Italia 1980-90

	1980	1987	1990	Variazioni 1980-90	
				Absolute	%
Ministero del BCA	19487	25707	24987	5500	28.2%
Enti locali	11362	12397	12901	1539	13.5%
Altri enti pubblici	2586	2929	3014	428	16.5%
Totale settore pubblico	33435	41033	40902	7467	22.3%
Settore privato	7948	12224	13872	5924	74.5%
Totale	41383	53258	54774	13391	32.4%
Incidenza sull'occupazione totale:					
Settore privato	0.04%	0.07%	0.07%		
Settore pubblico	1.05%	1.16%	1.13%		
Totale	0.19%	0.23%	0.23%		

Tav. 5 – Attivazione in fase di cantiere della spesa per investimenti in beni culturali dello Stato

	1980	1983	1987	1990
Spesa in conto capitale (mld.)	88.3	255.1	653.8	1070.1
Spesa per la manodopera (mld.)	60.7	162.8	343.5	547.5
Costo medio orario unitario	9029	15048	20064	25080
Ore di lavoro annue (min.)	6727.5	10815.6	17117.8	21832.1
Occupati in base annua	3696.2	5942.3	9471.0	12128.9
Costo medio di un occupato ⁽¹⁾	23.9	42.9	69.0	88.2

(1) Sul totale della spesa per investimento

addetti stimati nel settore privato. L'incidenza dell'occupazione diretta nei beni culturali sul totale dell'occupazione sarebbe aumentata, in base a queste stime, dallo 0,19% allo 0,23% nell'arco del decennio¹³.

L'occupazione attivata in fase di cantiere dagli interventi di manutenzione e restauro è cresciuta in misura più accentuata, almeno fino al 1990, e cioè durante gli anni in cui si sono esercitati – in termini di pagamenti e di flussi di cassa – gli effetti della crescita degli stanziamenti straordinari. In base alle nostre stime, limitate alla spesa effettuata dallo Stato, l'occupazione annua di cantiere generata dagli investimenti in beni culturali supera 12.000 unità alla fine del decennio contro circa 3.700 nel 1980 (tav. 5)¹⁴. Se prendiamo invece in con-

¹³ La quota dell'occupazione diretta nei beni culturali è stabile a partire dal 1987. Tuttavia, il suo volume dovrebbe, in base alle informazioni disponibili, risultare in crescita anche dopo il 1990. Fra il 1990 e il 1992, ad esempio, il personale del Ministero è aumentato di altre 1.400 unità, superando quota 26.300. Un altro esempio viene dall'amministrazione regionale «separata» della Regione siciliana, dove fra il 1989 e il 1992 gli addetti in servizio presso l'Assessorato ai beni culturali sono aumentati da circa 2.000 a più di 3.500 unità; cfr. Regione siciliana [1992].

¹⁴ In Ministero per i beni culturali e ambientali [1983] vengono calcolati, sulla base di un'analisi campionaria di progetti esecutivi e delle relative perizie di spesa, i due parametri che stanno alla base della tav. 5: l'incidenza delle spese per la manodopera

siderazione l'occupazione attivata dal consumo di beni e servizi vendibili connessi alla fruizione dei beni culturali da parte dei turisti, la stima dell'incremento occupazionale (diretto e indiretto) risulta estremamente più contenuta e inferiore al 9% nell'arco del decennio (tav. 6)¹⁵.

Sommando, in via di larga approssimazione¹⁶, queste tre componenti, si perviene a una stima dell'occupazione attivata

nelle varie tipologie di interventi sul patrimonio culturale e il costo medio orario unitario delle «squadre tipo» di operatori da impegnare su ciascuna tipologia. L'incidenza delle spese per la manodopera è stata retropolata al 1980 ed estrapolata per le date successive in base all'evoluzione dell'analogo parametro rilevato dall'Istat nelle Indagini sul Prodotto Lordo all'interno del settore dell'edilizia e del genio civile. Il costo medio orario unitario è stato ugualmente retropolato ed estrapolato in base all'andamento dell'indice delle retribuzioni contrattuali per dipendente degli operai ed impiegati nel settore delle costruzioni. Il passaggio dalla stima del monte ore lavorative alla stima degli occupati in base annua è stato effettuato in base agli orari contrattuali per dipendente nel settore delle costruzioni.

¹⁵ In teoria, sarebbe preferibile pervenire alla stima di questa componente dell'occupazione a partire dall'ammontare dei visitatori e delle visite ai beni culturali nel corso dell'anno e applicando metodi del tipo *travel cost* per la valutazione delle spese sostenute da parte dei fruitori. Tuttavia, le basi di conoscenza statistica sulla domanda dei beni culturali in Italia sono troppo scarse e frammentarie per consentire una procedura di stima di questo tipo: ad esempio, non siamo in grado di distinguere – se non per singoli casi di studio di difficile comparazione nel tempo e nello spazio – i visitatori dalle visite per calcolare i tassi di partecipazione, né conosciamo la provenienza dei visitatori per nazionalità e per regione. È più facile, allora, limitarsi all'esame della sola domanda turistica, per la quale sono disponibili maggiori informazioni e che dovrebbe comunque essere sufficiente per orientare sull'evoluzione di trend. La tav. 6 è stata costruita a partire dalle presenze turistiche giornaliere registrate nelle città d'arte italiane (sulla base del campione Enit, composto da 55 località; cfr. Enit [vari anni]). La stima della spesa media giornaliera del turismo culturale è ripresa da Causi [1989] e aggiornata in base a Ministero del Turismo e dello Spettacolo [1991]. Per i coefficienti di attivazione del valore aggiunto e per la loro composizione settoriale la fonte è, di nuovo, Causi [1989]. Come si vede, l'occupazione complessivamente indotta dai flussi di turismo culturale è cresciuta nell'arco del decennio, grazie all'espansione delle presenze e alla crescita della spesa reale unitaria: il turismo culturale si distingue, in ciò, dal complesso dei flussi turistici, che marciano alla fine del decennio momenti di flessione anche consistenti, soprattutto nella componente estera. In misura analoga cresce, sia pur modestamente, il segmento occupazionale che qui interessa, ricavato in base ai dati di consumo relativi a «prodotti della stampa ed editoria», «servizi di insegnamento e ricerca destinabili alla vendita» e «servizi ricreativi e culturali destinabili alla vendita».

¹⁶ Le tre componenti stimate, infatti, hanno aree di sovrapposizione e una semplice operazione di somma non è del tutto corretta. Tuttavia, si rammenti che dalle nostre stime sono assenti altre componenti che dovrebbero entrare in una valutazione com-

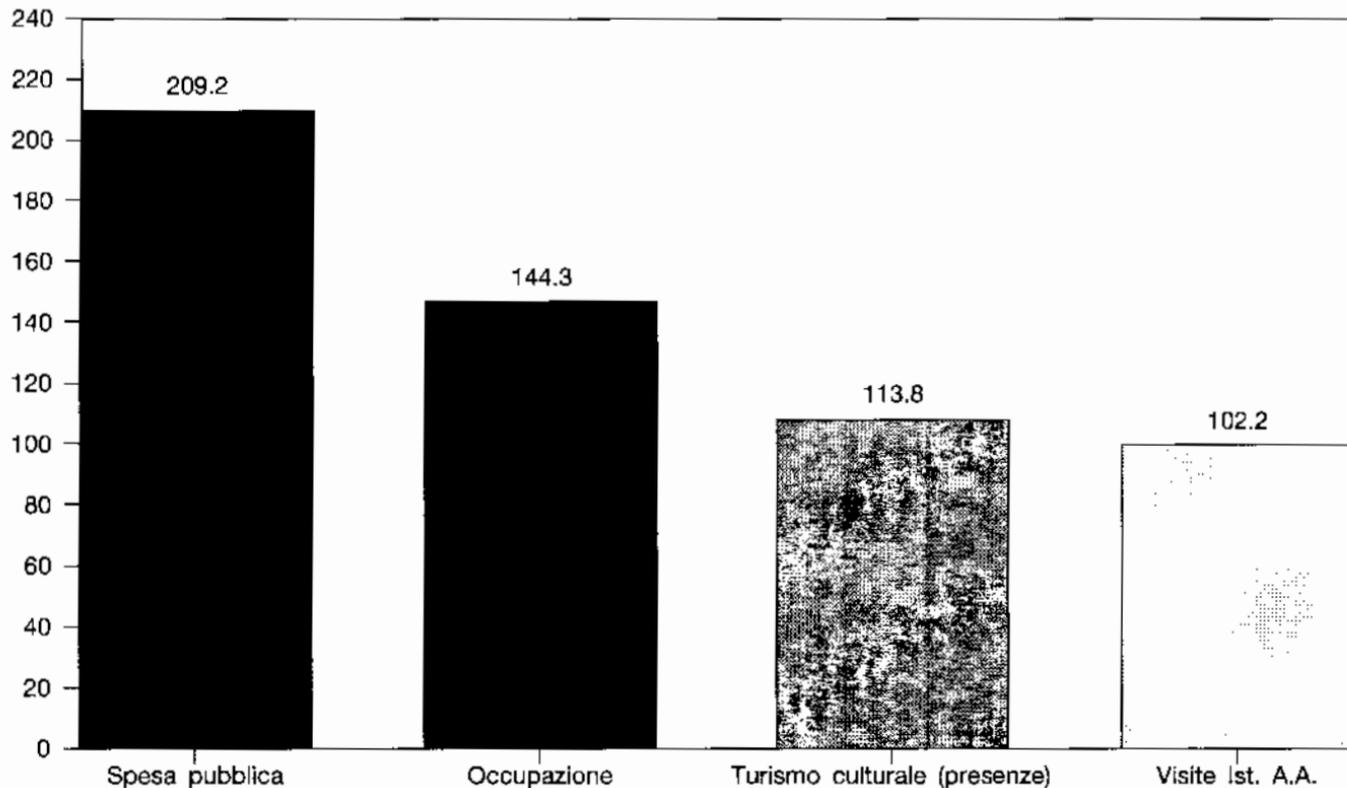
Tav. 6 - Attivazione occupazionale (diretta e indiretta) della spesa per turismo culturale in Italia

	1980	1990
Presenze giornaliere (mgl.)	46227	52591
Spesa media giornaliera (prezzi correnti)	44621	133281
Spesa totale (mld.)	2062.7	7009.4
Valore aggiunto attivato (mld.)	1600.6	5439.3
Occupazione totale	92534.1	100756.5
Occupazione nella fornitura di beni e servizi vendibili per la fruizione culturale	5181.9	5642.4

dai beni culturali pari a poco più di 72.500 unità nel 1990 contro circa 50.000 nel 1980. L'incremento, dunque, è rilevante - +44,3% nel decennio, per un tasso medio annuo di variazione del 3,7% - e superiore non solo alla media dell'economia ma anche all'espansione occupazionale del settore terziario, nel suo complesso (+2,4% l'anno) e nella sua componente più dinamica, quella dei servizi destinabili alla vendita (+2,8% l'anno). Si conferma quindi, come anticipato, che i beni culturali hanno assorbito quote crescenti di occupazione nel corso degli anni Ottanta, in misura relativamente superiore al resto dei settori terziari, sia nelle componenti occupazionali dirette sia in quelle indotte. Tuttavia, la creazione di nuova occupazione realizzata attraverso i beni culturali resta ben lontana da alcune speranze coltivate nel passato decennio e, soprattutto, mostra una sensibile divaricazione rispetto al parallelo incremento della spesa pubblica, che in termini reali è più che raddoppiata (graf. 1).

pletiva dell'occupazione collegata ai beni culturali, come ad esempio quella relativa ai consumi non turistici ovvero quella generata dagli investimenti di soggetti diversi dallo Stato. I dati qui commentati non hanno tanto l'ambizione di rappresentare una stima esaustiva del volume occupazionale attivato dai beni culturali, quanto di indicare con qualche affidabilità il segno e l'ordine di grandezza della *dinamica* di quel volume nel corso del decennio in esame.

Graf. 1 – Beni culturali in Italia: spesa pubblica, occupazione e indicatori della domanda di fruizione. Numeri indice 1990 (1980=100)



Peraltro, una divaricazione ancora più accentuata emerge dal confronto fra evoluzione della spesa pubblica settoriale ed evoluzione della domanda di fruizione dei beni culturali: fra l'inizio e la fine del decennio, infatti, le visite agli Istituti di Antichità e d'Arte statali e non statali sono aumentate appena del 2%¹⁷, mentre il volume del turismo culturale, pur in crescita relativa rispetto alle altre tipologie turistiche, non cresce oltre il 14% (graf. 2). La fruizione del patrimonio è solo una delle missioni assegnate al settore dei beni culturali, e non disponiamo di indicatori quantitativi che permettano di confrontare l'evoluzione della spesa pubblica con la crescita delle attività svolte nell'ambito di altre fondamentali missioni, come la conservazione, la catalogazione e il restauro. Ciò nonostante, la divaricazione fra dinamica della spesa pubblica e dinamica del volume di attività nel campo della fruizione è un segnale su cui riflettere con attenzione per la corretta impostazione delle politiche future.

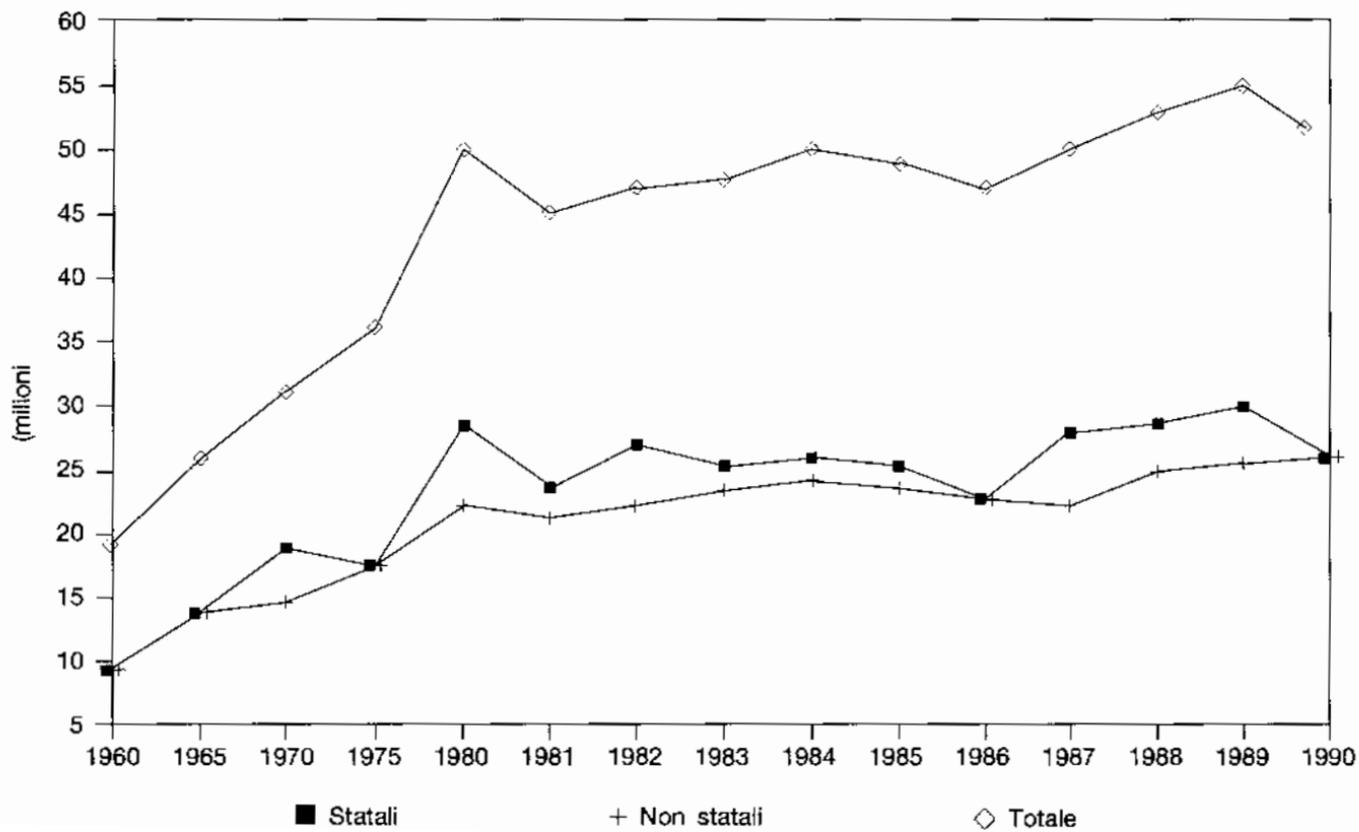
Perché l'occupazione è aumentata meno della spesa pubblica?

Non abbiamo una risposta univoca per questa domanda. È possibile avanzare alcune ipotesi, non alternative fra di loro, che introducono ad altrettanti terreni su cui sarà necessario concentrare futuri sforzi di ricerca:

a. nell'ipotesi che all'aumento di spesa pubblica sia corrisposto un aumento di uguale ammontare della domanda (o meglio: delle *domande*¹⁸) di beni culturali, la produttività settoriale potrebbe essere aumentata più di quanto era stato previsto in base all'idea che questo fosse un settore a tecnica data, e quindi capace di generare occupazione aggiuntiva con elasticità unitaria agli incrementi di domanda. Ciò non signi-

¹⁷ Anche considerando la punta massima di affluenza, raggiunta nel 1989, l'incremento non supera l'11% in quantità.

¹⁸ Cfr. Valentino [1988].

Graf. 2 – Visite agli Istituti di Antichità e d'Arte in Italia

fica che siamo in presenza di un superamento del celebre *Baumol disease* nella produzione di cultura: se misuriamo, ad esempio, il prezzo ombra della fruizione dei beni culturali italiani calcolando la spesa corrente erogata dallo Stato per ciascuna visita registrata negli Istituti di Antichità e d'Arte statali, troviamo che questo prezzo è aumentato da 10.000 lire nel 1980 fino a quasi 45.000 nel 1990, con un incremento reale del 78% (tav. 7). Il prezzo relativo del consumo di beni culturali continua quindi ad essere fortemente crescente, come previsto dalla legge di Baumol. Ciò nonostante, la produttività settoriale potrebbe non essere costante ma esibire una dinamica positiva, anche se modesta e relativamente declinante rispetto alla media dell'economia;

b. potremmo essere in presenza di alcuni cambiamenti tecnologici nella produzione dei principali beni e servizi connessi al patrimonio culturale, e ciò potrebbe a sua volta spiegare in parte l'evoluzione della produttività e in parte la difficoltà di valutare l'impatto degli investimenti pubblici nel settore attraverso i tradizionali metodi input-output. Esiste, infatti, un annoso problema di aggiornamento delle matrici intersettoriali, ma soprattutto è assente una conoscenza specifica delle connessioni intersettoriali attivate dalla spesa per i beni culturali e delle loro modifiche nel corso del tempo. A loro volta, i cambiamenti tecnologici potrebbero derivare da innovazioni di prodotto e di processo incorporate nei singoli elementi della filiera produttiva dei beni culturali (ad esempio: i nuovi materiali per il restauro; le diverse applicazioni dell'informatica alle funzioni di catalogazione, prevenzione, didattica, etc.); o anche da una ricomposizione dei diversi elementi della filiera. Segnali di quest'ultimo tipo provengono dall'analisi del settore delle produzioni culturali di mercato in Italia, dove si rileva nel corso degli anni ottanta un'evoluzione più accentuata del fatturato rispetto al valore aggiunto¹⁹, e quindi la

¹⁹ Cfr. Cer [1993].

Tav. 7 – Indicatori di costo e di efficacia della spesa dello Stato per i beni culturali in Italia

	1980	1987	1990
Spesa totale per addetto:			
lire correnti (mln.)	18.6	55.5	88.9
indice 1980=100	100.0	298.7	479.0
indice a prezzi costanti 1980=100	100.0	141.4	190.7
Spesa corrente per addetto:			
lire correnti (mln.)	14.0	30.0	46.1
indice 1980=100	100.0	213.9	328.5
indice a prezzi costanti 1980=100	100.0	101.3	130.8
Visite agli Istituti di Antichità ed Arte per addetto:			
visite per addetto	1402	1061	1030
indice 1980=100	100.0	75.7	73.5
Spesa totale per visita:			
lire correnti	13246	52243	86343
indice 1980=100	100.0	394.4	651.8
indice a prezzi costanti 1980=100	100.0	186.7	259.5
Spesa corrente per visita:			
lire correnti	10014	28282	44764
indice 1980=100	100.0	282.4	447.0
indice a prezzi costanti 1980=100	100.0	133.7	178.0

tendenza alla scomposizione in più fasi del processo produttivo e all'aumento delle connessioni intersettoriali con i produttori di input intermedi;

c. se quanto appena rilevato nell'ambito delle produzioni culturali orientate al mercato può essere esteso al settore dei beni culturali, e se l'evoluzione del rapporto fra fatturato e valore aggiunto nasconde – al netto dei fenomeni monetari e della ricomposizione degli input di produzione – un aumento

più accentuato dei volumi consumati rispetto ai fattori impiegati, può essere avanzata un'ulteriore ipotesi riguardante la forma dei mercati. I cambiamenti tecnologici, insieme all'aumento della circolazione delle informazioni e al consolidamento di alcuni *patterns* di consumo, potrebbero aver favorito – sui mercati relativi ad alcuni prodotti – la formazione di condizioni adatte all'insorgere di economie di scala. Ciò significa che, da un lato, la medesima offerta di un singolo prodotto potrebbe avere, con il tempo, ampliato la platea dei consumatori effettivi e potenziali – un fenomeno che, nel caso dei beni culturali, potrebbe implicare un aumento della concentrazione della domanda sui «poli» più significativi e conosciuti del patrimonio storico-artistico italiano. Ma potrebbe anche significare, per specifici segmenti di mercato e per singoli prodotti, la possibilità di aumentare il volume dei consumi per unità prodotta, tramite una maggiore circolazione di quest'ultima – un fenomeno che, nel caso dei beni culturali, inviterebbe a riflettere sulle conseguenze economiche e di mercato della *riproducibilità* e sugli effetti dell'integrazione fra offerta di beni culturali e altre produzioni culturali, in particolare nel settore dei media;

d. nel corso di questo processo di incorporazione di progresso tecnico e di scomposizione della filiera produttiva, potrebbe essere aumentata – in vari punti della filiera – la domanda di importazioni per prodotti finali e per produzioni intermedie da utilizzare nell'offerta di beni e servizi collegata al patrimonio culturale. Anche il lungo periodo di tassi di cambio fissi potrebbe aver favorito, laddove possibile, lo spiazzamento di segmenti produttivi nazionali a favore delle importazioni. Di conseguenza, si sarebbe ridotto il moltiplicatore interno della domanda aggiuntiva veicolata attraverso la spesa pubblica sui beni culturali;

e. l'aumento della spesa pubblica potrebbe, anche nel settore dei beni culturali, aver consolidato e fatto estendere comportamenti di appropriazione della rendita (*rent seeking*) da parte degli operatori presenti sul mercato. Così, potrebbero

essersi realizzate – come peraltro avvenuto in gran parte dei settori destinatari, durante gli anni ottanta, di flussi di investimenti pubblici – condizioni favorevoli a:

- l'immersione di extra-profitti per le imprese beneficiarie dell'aumento della spesa pubblica;
- la creazione di mercati per transazioni illegali, ma aventi natura funzionale, fra pubblica amministrazione e imprese²⁰;
- la riduzione degli incentivi per la ricerca degli assetti produttivi più efficienti.

Di conseguenza, la lievitazione dei costi unitari degli interventi e la loro diversa distribuzione ai fattori della produzione, oltre a esercitare effetti distorsivi sull'allocazione delle risorse, avrebbero ridotto l'ampiezza del moltiplicatore di reddito e di occupazione collegato alla spesa aggiuntiva sul patrimonio. Da questo punto di vista, il settore dei beni culturali potrebbe non essersi comportato diversamente da altri settori percettori di spesa pubblica aggiuntiva. Tuttavia, la creazione di alcune posizioni di rendita potrebbe, nel nostro caso, essere stata accentuata dalle strozzature che l'aumento della spesa pubblica potrebbe avere incontrato a causa di un'insufficiente espansione dell'offerta in alcuni elementi della filiera produttiva (ad esempio: ditte qualificate, manodopera e tecnici specializzati, qualità della progettazione, etc.);

f. infine, diversamente da quanto ipotizzato fin dal punto (a), le domande rivolte ai beni culturali potrebbero non essere aumentate in misura sufficiente a giustificare, nel lungo periodo, la spesa pubblica aggiuntiva destinata al settore. Così, stenterebbero a consolidarsi gli apparati di gestione degli investimenti realizzati e verrebbero a trovarsi a rischio una serie di effetti indotti previsti per la fase «di regime», e non solo per quella di cantiere, degli interventi. La questione va distinta in due aspetti, separando per quanto possibile le domande di tipo individuale – che, al di là delle opzioni di

²⁰ Cfr. Sen [1993].

politica tariffaria derivanti da obiettivi redistributivi o dalla natura *meritoria* dei beni culturali, sono comunque portatrici di una disponibilità a pagare e richiedono assetti organizzativi dell'offerta in grado di rapportarsi ad esigenze diffuse da parte del pubblico – dalle domande propriamente collettive;

g. per quanto riguarda le prime, si è già visto che il bacino di domanda di fruizione degli Istituti aperti al pubblico, più che raddoppiato nel ventennio 1960-80, non ha mostrato durante gli anni ottanta un'analogia dinamica espansiva. Dividendo il numero di visite agli Istituti statali per gli addetti del Ministero, si ottiene un parametro «visite per addetto» che declina da 1.400 nel 1980 a 1.000 nel 1990 (tav. 7). Da questo punto di vista, l'efficacia dell'amministrazione statale – misurata soltanto su uno degli obiettivi ad essa assegnati – è declinante. Ciò non può non aver creato ostacoli – a questo livello aggregato di analisi – alla crescita di assetti gestionali in grado di portare a pieno regime i progetti di valorizzazione del patrimonio. Altri ostacoli, peraltro, sono da rinvenire nella lentezza dell'adeguamento organizzativo e amministrativo del sistema, nella difficoltà di pervenire ad accordi inter-istituzionali per la gestione dei beni, nelle perduranti rigidità d'uso delle risorse di lavoro esistenti;

h. per quanto riguarda le domande al di fuori del mercato, attraversiamo una drammatica stagione in cui un'oscura e vile trama terroristica sembra incaricata di sottolineare l'enorme portata dei valori impliciti nel patrimonio culturale italiano e il legame sempre più stretto fra questi valori e l'identità di un paese che è stato privato, per motivi storici e politici, di altri valori collettivi ben consolidati nel resto delle democrazie economicamente avanzate. Qui, l'insegnamento della fase dominata dall'intervento della politica economica a supporto dei beni culturali sembra essere che queste domande devono avere la forza di emergere e consolidarsi al di fuori delle operazioni straordinarie di spesa, attraverso una crescita equilibrata di tutte le funzioni che contribuiscono alla valorizzazione del patrimonio (catalogazione, conoscenza, tutela,

manutenzione, restauro e gestione). L'efficacia della spesa straordinaria dovrebbe allora essere valutata attraverso la capacità di generare e trasferire strumenti, strutture e assetti organizzativi tali da rafforzare, nell'ordinario funzionamento del sistema, le principali funzioni collegate alla natura collettiva dei beni culturali.

È ancora possibile job creation nei beni culturali?

La stagione della politica economica rivolta ai beni culturali con obiettivi prioritari di tipo occupazionale sembra ormai in via di conclusione. Le nuove priorità riguardano i sistemi di regolazione interni al settore, le forme organizzative, il monitoraggio e la valutazione dei programmi di spesa, il raggiungimento di assetti allocativi più efficienti, la possibilità di generare risorse e di pervenire a risultati finanziari di bilancio più equilibrati. Ciò non toglie che possano aprirsi nuovi spazi occupazionali: tuttavia, la loro valutazione va affidata a strumenti d'analisi di tipo microeconomico e la loro entità sembra legata crucialmente al riassetto organizzativo del settore, sulla cui direzione sussistono ancora ampi margini d'incertezza. Da questo punto di vista, è possibile prevedere una domanda di occupazione nel settore dei beni culturali probabilmente meno dinamica rispetto al passato, ma al tempo stesso l'emersione di specifiche strozzature sull'offerta di alcune qualifiche e la necessità di gestire *mismatch* non banali fra domande e offerte sui diversi profili professionali.

Un esempio può contribuire a far luce su questo punto. Il sistema museale italiano, se un consistente sforzo di riforma venisse intrapreso, potrebbe generare domanda di lavoro aggiuntiva. Tuttavia, bisogna evitare di incorrere nello stesso errore di dieci anni fa, e cioè bisogna ancorarsi a previsioni realistiche e non sovradimensionate; bisogna inoltre valutare l'impatto che la riforma organizzativa potrebbe esercitare sulla composizione del personale per qualifiche; infine, non bisogna

sottovalutare alcune incertezze circa gli effettivi contorni delle nuove strutture organizzative che un processo di riforma avrebbe l'obiettivo di incentivare.

Una recente indagine sulla struttura delle organizzazioni museali in Europa²¹ arriva alla conclusione che il personale impiegato nei musei dei paesi comunitari per unità di spazio espositivo è superiore del 64,2% rispetto quello impiegato nei musei italiani. Per un museo di dimensioni medie (5.000 mq) si può stimare che il *gap* occupazionale italiano sia pari a 36 unità, al confronto con lo standard comunitario. La stessa indagine permette inoltre di ripartire questo *gap* fra posizioni di lavoro a tempo pieno e a tempo parziale e fra le principali figure professionali che compongono il personale degli istituti museali.

Nella tav. 8 sono riportati i risultati di un semplice calcolo che, a partire dai risultati citati, ipotizza il pieno superamento del *gap* con gli standard comunitari per tutti gli Istituti di Antichità e d'Arte italiani, statali e non statali, che superino la soglia di 100.000 visite l'anno. In particolare:

a. per quanto riguarda i musei, si tratta di 42 istituti per i quali emergerebbe un fabbisogno occupazionale netto di circa 1.500 unità, di cui più di 500 a tempo parziale;

b. per quanto riguarda le aree archeologiche e i monumenti – accettando l'ipotesi di larga approssimazione di applicare anche a queste categorie di istituti il *gap* stimato nel caso dei musei – si tratta di 38 istituti per i quali emergerebbe un fabbisogno occupazionale netto di poco meno di 1.400 unità, di cui 470 a tempo parziale.

All'interno di questi ipotetici fabbisogni occupazionali, però, va sottolineato che le singole aree professionali sarebbero coinvolte in modi molto diversificati dall'adeguamento agli standard comunitari. Una rilevante strozzatura emergerebbe nell'area del personale direttivo, dove sarebbe necessa-

²¹ Cfr. Valentino [1993].

rio reperire più di 1.000 direttori e curatori, e nell'area del personale tecnico, dove mancherebbero all'appello 800 unità. Altrettanto sottodimensionata sembra, nella struttura organizzativa odierna del sistema dei beni culturali italiani, l'area professionale relativa al personale ausiliario, che comprende nei restanti paesi della Cee gli addetti dedicati ai servizi all'utenza e alla didattica: ne servirebbero in Italia almeno 1.200, e in più del 50% dei casi si tratterebbe di addetti a tempo parziale, e cioè di posizioni poco diffuse nel nostro paese non solo sotto il profilo professionale, ma anche sotto il profilo della contrattualistica del lavoro. Al contrario, uno squilibrio di segno opposto si evidenzia per il personale di custodia, dove emergerebbe un sovradimensionamento di circa 500 unità a tempo pieno, appena temperato dalla necessità di 60 nuove posizioni a tempo parziale.

È evidente allora che solo una profonda modifica degli assetti organizzativi e della posizione «di mercato» degli istituti aperti al pubblico può essere in grado di rendere esplicito questo arco di fabbisogni occupazionali. Da questo punto di vista, il futuro dell'espansione occupazionale nei beni culturali – e lo stesso mantenimento dei livelli raggiunti – oltre ad essere vincolato dall'evoluzione della domanda, è fortemente condizionato dall'introduzione di nuovi assetti imprenditoriali nella gestione. Occupazione e nuove organizzazioni imprenditoriali dovranno marciare di pari passo, e la pubblica amministrazione non avrà un semplice compito di delega, ma dovrà perseguire la valorizzazione del patrimonio in stretta interazione con i nuovi soggetti: alcuni dei quali, peraltro, potranno nascere da un adeguato ridisegno amministrativo e funzionale di strutture attualmente interne all'universo pubblico.

Quale impresa per i beni culturali?

Qui emergono alcuni nuovi problemi, che rappresentano almeno una parte dell'agenda per il disegno delle future poli-

Tav. 8 - Personale aggiuntivo necessario agli Istituti di Antichità e d'Arte statali e non statali per uniformarsi agli standard Cee

	Musei			Aree archeologiche e Monumenti			Totale		
	Full-time	Part-time	Totale	Full-time	Part-time	Totale	Full-time	Part-time	Totale

Direrzione, curatori e pers. scientifico	462	84	546	418	76	494	880	160	1040
Personale amministrativo	93	33	126	84	30	114	177	63	240
Personale tecnico	344	76	420	312	68	380	656	144	800
Custodi	-242	32	-210	-219	29	-190	-461	61	-400
Personale ausiliario	336	294	630	304	266	570	640	560	1200
Totale	993	519	1512	899	469	1368	1892	988	2880

tiche settoriali. Al centro della riflessione va posta la questione relativa al modello d'impresa che sarebbe desiderabile introdurre nei beni culturali, dove all'obiettivo di rendere massimi gli incentivi all'efficienza si accompagna l'obiettivo di massimizzare l'efficacia della gestione, e dove quest'ultima viene generalmente misurata non solo in termini di output prodotto, ma anche in termini di capacità di attrazione di risorse finanziarie esterne. È noto che in Italia non esiste una tradizione di imprese *nonprofit*: questo modello va quindi costruito *ex novo*, identificando le peculiarità necessarie al suo adattamento al settore dei beni culturali e all'ambiente istituzionale del paese.

Ad esempio, la figura manageriale e direttiva dell'impresa *nonprofit* – proprio quella figura che, stando ai dati dell'esercizio svolto, verrebbe ad essere domandata in misura relativamente ampia e richiederebbe quindi un'attenta definizione dei percorsi formativi – è in realtà molto complessa, quando immaginata all'interno del settore dei beni culturali. Se pensiamo alla gestione di un istituto aperto al pubblico, il manager *nonprofit* verrebbe a gestire un patrimonio in larga misura non monetizzabile: il suo obiettivo, allora, non potrà essere la valorizzazione patrimoniale dell'impresa. Si rammenti che questa è la condizione in cui hanno prevalentemente agito i managers delle imprese pubbliche, deresponsabilizzati sul patrimonio – che non poteva essere alienato – e responsabilizzati solo sul conto economico. La crisi dell'industria pubblica in Europa, e in particolare in Italia, sembra però mostrare che qualsiasi tipo d'impresa debba essere soggetta a forme di controllo sul proprio patrimonio – un controllo tipicamente esercitato dal mercato delle imprese.

È necessario allora che anche nei beni culturali la «proprietà» sia pienamente rappresentata, e il soggetto candidato all'esercizio di questa rappresentanza non può che essere lo stesso che esercita le funzioni di tutela del patrimonio, il cui obiettivo è di massimizzare il lascito ereditario per le generazioni future. Tuttavia, è altresì necessario che vengano chiarite

le cornici normative al cui interno controllare e gestire gli inevitabili conflitti fra il manager *nonprofit* e il sovrintendente «proprietario». Poiché esiste un inevitabile *trade-off* fra conservazione nel lungo periodo del patrimonio e massimizzazione del suo uso nel breve periodo, occorre che tutti i soggetti imparino a conoscere e a gestire questo tipo di conflitto, anche per evitare il risultato di rendere inappetibile per qualsiasi impresa la gestione di singoli elementi della filiera dei beni culturali.

Dall'esperienza internazionale è noto che esistono diversi modelli *nonprofit* applicati alla produzione di servizi culturali²². In alcuni casi l'obiettivo dell'impresa è la massimizzazione dell'utenza; in altri è la massimizzazione del fatturato a partire dalla capacità di carico e dalle tariffe, con le donazioni che agiscono come un residuo; in altri ancora, l'obiettivo è di massimizzare le donazioni private e i conferimenti pubblici, mentre le decisioni tariffarie vengono prese in conseguenza. La scelta del modello da prendere a riferimento in Italia è ancora molto incerta, poiché dipende a sua volta da una serie di altre variabili: il regime fiscale, delle *nonprofit* in generale e dei beni culturali in particolare; il grado di patrimonializzazione desiderato per le *nonprofit* nel settore dei beni culturali (e quindi, implicitamente, la loro dimensione); i rapporti fra queste nuove organizzazioni d'impresa, il sistema bancario e le altre imprese esistenti; l'evoluzione normativa e imprenditoriale dei nuclei potenziali di imprenditorialità *nonprofit* che si esprimono attualmente nelle forme del volontariato e dell'associazionismo; la possibilità di indirizzare verso questo modello le forme di impresa pubblica locale previste dalla legge 142.

La vecchia stagione della politica economica per i beni culturali volge al termine. La nuova stagione va preparata sciogliendo queste incertezze e costruendo un coerente quadro

²² Cfr. Hansmann [1987], West [1987], Weisbrod [1988].

normativo per la crescita delle nuove forme di organizzazione – amministrativa e imprenditoriale – del settore. In questa fase di transizione, ogni ritardo rischia di compromettere i risultati già raggiunti e di ricacciare i beni culturali non solo in un ghetto conrabile determinato dalla crisi della finanza pubblica, ma soprattutto lontano dalle ipotesi di trasformazione in «sistema aperto» perseguite con tenacia da numerose generazioni di riformatori.

Bibliografia

- Bobbio L. (1992), *La politica dei beni culturali in Italia*, in Bobbio L. (a cura di), *La politica dei beni culturali in Europa*, Il Mulino, Bologna.
- Bodo C. (1989), *La spesa per la cultura in Italia*, Ispe, Roma (mimeo).
- Bodo C. e Parisi G. (1992), *La spesa regionale per la cultura 1985-88*, Regione Lombardia, Quaderni dell'Osservatorio Culturale Lombardo, Milano (mimeo).
- Brignone G. (1992), *La spesa dello Stato per i beni culturali*, Camera dei Deputati [1992].
- Camera dei Deputati (1992), *I beni culturali in Italia*, Indagine conoscitiva della Commissione Cultura, Scienza e Istruzione, Roma.
- Causi M. (1986), *L'impatto economico dell'attività di gestione e conservazione dei beni culturali in Italia*, in Aa.Vv. *Le Mura e gli Archi. Valorizzazione del patrimonio storico-artistico e nuovo modello di sviluppo*, Editori Riuniti, Roma.
- Causi M. (1989), *I benefici del turismo nella valutazione degli investimenti pubblici*, in *Politica del Turismo*, n. 1.
- Cer (1993), *Una stima della dimensione economica dell'industria della cultura*, Roma (mimeo).
- Cles (1992), *I rapporti fra Stato e sistema delle autonomie locali nella politica dei beni culturali*, Camera dei Deputati [1992].
- De Michelis G. (1986), *Il piano del lavoro*, Laterza, Roma-Bari.
- Enit (vari anni), *Il turismo in aree tipologiche omogenee*, Roma (mimeo).
- Hansmann H. (1987), *Nonprofit Enterprise in the Performing Arts*, in Paul J. Dimaggio (ed.), *Nonprofit Enterprise in the Arts*, Oxford University Press, New York.
- Ispe (1982), *Rapporto sulla politica culturale delle Regioni*, F. Angeli, Milano.

- Ispes (1989), *Libro bianco sul Ministero per i beni culturali*, Roma, (mimeo).
- Istat (vari anni), *Bilanci consuntivi delle amministrazioni provinciali e comunali*, Roma.
- Leon P. (1988), *Quanto durerà l'attenzione intorno ai beni culturali?*, in *L'Ippogrifo*, n. 1.
- Leon P. (1991), *Beni culturali: il dilemma fra Senato e mercato*, in *Economia della Cultura*, n. 1.
- Leon P. e Causi M. (1990), *La politica economica dei beni culturali*, in *Notediricerca Cles*, n. 3, ottobre.
- Linos (1986), *Creazione di nuova occupazione nel settore dei beni culturali*, Cles, Roma (mimeo).
- Ministero del Turismo e dello Spettacolo (1991), *Quarto Rapporto sul turismo italiano*, Firenze, giugno.
- Ministero per i beni culturali e ambientali (1983), *Progetto finalizzato al restauro, recupero e valorizzazione dei beni culturali*, Edizioni Kappa, Roma.
- Nomisma (1992), *Il restauro architettonico pubblico e privato: i soggetti di spesa e le fonti di finanziamento. Il caso dell'Emilia Romagna nel 1986*, Camera dei Deputati [1992].
- Primicerio D. (1991), *L'Italia dei musei*, Electa, Milano.
- Regione Siciliana, Direzione Regionale della Programmazione (1992), *Materiali per il Progetto di Attuazione beni culturali*, Palermo (mimeo).
- Schuster J.M.D. (1985), *The Interrelationships Between Public and Private Funding of the Arts in the United States*, in *Journal of Arts Management and Law*, n. 14.
- Sen A. (1993), *Corruzione e crimine organizzato*, in *Politica ed Economia*, n. 1, luglio.
- Throsby D. (1994), *The Production and Consumption of the Arts: A View of Cultural Economics*, in corso di pubblicazione in *Journal of Economic Literature*.

Valentino P.A. (1988), *Economia e Cultura*, in *L'Ippogrifo*, n. 1.

Valentino P.A. (1993), *Gli ingranaggi delle «Macchine del tempo»: la struttura economica delle organizzazioni museali*, in Civita, *L'immagine e la memoria*, Leonardo, Milano.

Weisbrod B.A. (1988), *The Nonprofit Economy*, Harvard University Press, Cambridge Mass.

West E.G. (1987), *Nonprofit versus Profit Firms in the Performing Arts*, in *Journal of Cultural Economics*, n. 2.

Un nuovo rapporto tra pubblico e privato per l'incremento di investimenti e occupazione*

di Giuseppe Chiarante

1) Sulla possibilità di un significativo incremento – in una fase di marcata recessione economica quale quella che l'Italia sta attraversando – degli investimenti e dell'occupazione nel settore dei beni culturali, non pare realistico e ragionevole essere molto ottimisti. Almeno sino a che le spese per i beni culturali, e per la cultura in generale, continueranno ad essere considerate, se non come superflue, comunque come non essenziali e per ciò stesso fra le prime sottoposte a compressione e a tagli nei momenti di ristrettezza di bilancio. E fino a quando gli effetti degli interventi in questo settore – a causa delle pastoie e delle lungaggini burocratiche, dell'assenza di una razionale programmazione, dell'inadeguato coordinamento tra i diversi soggetti pubblici e privati – sembreranno confermare il carattere marginale e scarsamente propulsivo delle iniziative nel campo del patrimonio culturale.

Le alterne vicende degli ultimi dieci o quindici anni sembrerebbero dar ragione a queste valutazioni pessimistiche. C'è stato verso la metà degli anni ottanta un aumento piuttosto consistente della spesa sia pubblica che privata nei beni culturali (prescindo, per il momento, dalle valutazioni di merito sulle iniziative che, per la parte statale, determinarono tale aumento, come i tanti discussi giacimenti culturali o i fondi Fio o gli stanziamenti aggiuntivi per conservazione e restauro);

* Scritto nel marzo 1994 per l'Ancost (Associazione nazionale di coordinamento degli operatori scientifici e tecnici).

e, sia pure con il consueto ritardo di qualche anno tra le decisioni legislative di spesa e i suoi effetti pratici, l'incremento degli investimenti si è poi tradotto anche in un impulso all'occupazione. Ma il mutamento della congiuntura e, ancor prima, le crescenti difficoltà del bilancio pubblico, determinate soprattutto dalla dissennata politica di indebitamento praticata con colpevole leggerezza dei governi del decennio di Tangentopoli, hanno riportato in auge la politica dei «tagli»: che ha inciso molto negativamente sul sempre magro bilancio del Ministero dei beni culturali, riportando la spesa ad esso destinata a una quota della spesa statale eguale o anche inferiore a quella degli inizi degli anni ottanta. Ciò si riflette, ora, in una grave strozzatura per le possibilità di occupazione in questo settore: e ciò proprio mentre (con la consueta assenza di programmazione) cresce geometricamente il numero di coloro che si laureano in questo ambito disciplinare, sia nelle tradizionali Facoltà di Lettere o di Architettura sia nei nuovi corsi o nelle nuove Facoltà di beni culturali, istituite indipendentemente da qualsiasi seria riflessione sui possibili sbocchi professionali.

2) Ci si deve dunque rassegnare alla conclusione negativa che effettive possibilità di promuovere investimento e occupazione nel campo dei beni culturali saranno possibili solo dopo che si sarà determinata una consistente e per ora imprevedibile ripresa economica, anzi una ripresa economica che sia capace di creare i margini per più cospicui stanziamenti anche in settori considerati finora come un «lusso» rispetto alle strutture portanti dell'economia?

È mia convinzione che – al contrario – questo apparente assioma deve essere messo radicalmente in discussione. Non basta però, per rovesciare l'opinione corrente, rifarsi ad affermazioni generiche e sommarie – ormai fin troppe volte ripetute – circa il valore di «risorsa» da attribuire al patrimonio culturale. E non basta neppure porre l'accento sulla già persuasiva riflessione teorica che induce a ritenere che, sino a quando si rimarrà nell'ambito di una visione dello sviluppo

inteso come espansione indefinita della produzione di merci, sarà sempre più difficile combinare insieme crescita degli investimenti, innovazione tecnologica e creazione di nuovi posti di lavoro; e che è perciò indispensabile, per superare i rischi di ristagno produttivo e di crescente disoccupazione, puntare sempre di più sugli obiettivi e sugli aspetti qualitativi dello sviluppo di cui sono certamente un capitolo essenziale la conservazione, il restauro, la valorizzazione del patrimonio culturale.

Occorre tradurre le affermazioni generiche – come quelle, pur valide, appena richiamate – in più concrete indicazioni di politiche che siano possibili anche in una fase recessiva e delle quali si può, perciò, proporre la concreta messa in atto. Mi limiterò – proprio per attenermi a questa esigenza di concretezza – a tre esemplificazioni che riguardano però nodi decisivi per una nuova politica dei beni culturali.

3) Un primo possibile campo di intervento è quello che riguarda il potenziamento – attraverso agevolazioni fiscali, contributi per la concessione di mutui a tasso ridotto, semplificazione e accelerazione delle procedure burocratiche – dell'attività di recupero, riuso, valorizzazione del patrimonio edilizio storico e culturale. È ancora mentalità largamente dominante nella pubblica amministrazione e anche nella classe dirigente politica che un programma volto a stimolare tale attività può essere attuato solo entro limiti ristretti in quanto comporta oneri a carico del bilancio dello Stato sia a causa delle minori entrate fiscali per la concessione di agevolazioni sia per le spese necessarie per l'abbattimento dei tassi sui mutui. Le cose non stanno in realtà così: infatti è dimostrato e dimostrabile che in questo campo i costi per il bilancio dello Stato sono più che compensati dalle maggiori entrate fiscali – in Iva, Irpef, Irpeg, etc. – derivanti dall'incremento dell'attività produttiva e dell'occupazione. Per non parlare, poi, di altri effetti positivi che hanno anch'essi una indubbia (anche se più difficilmente calcolabile) rilevanza economica: come il recupero e la qualificazione di vecchi mestieri o pro-

fessioni altrimenti destinate a scomparire; o il vantaggio per l'ambiente e per il territorio del riuso del patrimonio edilizio storico rispetto alla corsa selvaggia alla cementificazione e all'espansione edilizia; o la salvaguardia e la valorizzazione – e la conseguente ricaduta turistica – sia di singoli monumenti sia di interi centri storici.

Per quel che riguarda, strettamente, gli aspetti relativi al bilancio dello Stato di una politica di agevolazioni fiscali per le attività di restauro, dati molto significativi sono stati recentemente messi in luce da un'indagine svolta dall'Associazione Dimore Storiche, dati rielaborati da uno studioso di economia che si occupa particolarmente di questo campo come il prof. Pietro Valentino. L'indagine riguardava gli effetti delle agevolazioni fiscali introdotte con la legge 512 del 1982. Il confronto con il periodo precedente all'82 ha consentito di valutare che la legge 512 ha prodotto un incremento della spesa per restauri di circa il 64 per cento: con un indubbio vantaggio sia per nn'attività edilizia particolarmente qualificata sia per l'occupazione in questo campo. Ma un dato ancor più significativo è che, in conseguenza di tale aumento della spesa, mediamente a una minore entrata fiscale di 40 milioni per le agevolazioni concesse per ogni intervento di restauro, hanno corrisposto 45 milioni di maggior entrata per Iva, Irpef e Irpeg.

Questi dati portano in evidenza la miopia di quegli interventi con i quali si è mirato, negli ultimissimi anni, a ridurre l'ammontare delle agevolazioni fiscali in questo campo, per esempio trasferendo le spese per restauro dalle categorie degli oneri interamente deducibili dal reddito a quella della detrazione dall'imposta per un massimo del 27 per cento della spesa: operando così un taglio di circa un terzo delle agevolazioni, ma determinando di conseguenza una disincentivazione degli interventi di restauro di cui già si avvertono gli effetti negativi. Oppure la miopia della tendenza – spesso affiorante – a interpretare in senso restrittivo gli interventi di restauro che si vogliono agevolare, contestando – come tal-

volta accade – le spese per impianti tecnologici adeguati al decoro dell'edificio o alle destinazioni d'uso, ovvero quelle per impianti di sicurezza o per la buona conservazione dei beni culturali quando questi siano conservati in immobili che in quanto tali non siano vincolati.

Al contrario, le spese per il restauro dei beni culturali o per il recupero del patrimonio edilizio storico vanno considerate fra quegli interventi che, mentre promuovono un incremento di investimenti e di occupazione (e si tratta quasi sempre di occupazione qualificata), hanno anche in termini fiscali un ritorno ed anzi un vantaggio quasi immediato per il bilancio dello Stato; e che operano al tempo stesso come un volano che mette in moto altre attività, dalla formazione di forza lavoro qualificata alla promozione turistica alla valorizzazione di un patrimonio altrimenti esposto al rischio di andare in rovina. Si tratta in sostanza di uno di quegli *obiettivi qualitativi* che – come ho già detto – occorre individuare per stimolare e favorire l'uscita della crisi di un tipo di sviluppo imperniato essenzialmente sulla produzione di merci.

Per questo tra le proposte legislative avanzate dal Pds nella breve legislatura che è giunta al termine (ma che occorrerà rilanciare nella nuova legislatura) vi è quella di una politica più organica di promozione e agevolazione degli interventi pubblici e privati in questo campo: in particolare riportando le spese per restauro (anche per le persone fisiche e non solo per le imprese, come recentemente si è fatto) fra gli oneri interamente deducibili; interpretando il restauro come comprensivo degli impianti tecnologici e di quelli di sicurezza e di buona conservazione; favorendo, di intesa con gli istituti bancari, la concessione di mutui a tasso agevolato per gli interventi di restauro e di recupero edilizio; semplificando infine norme e procedure che hanno finora ostacolato o bloccato una conseguente e piena applicazione della legge 512.

4) Un secondo campo di intervento che – a titolo di esemplificazione – può essere proposto, è quello relativo ad una più razionale, più tempestiva, più efficiente utilizzazione dei

fondi destinati ai beni culturali: fondi oggi troppo spesso dispersi in mille rivoli, con risultati insoddisfacenti sia per quel che riguarda la produttività degli investimenti sia quanto alla creazione di posti di lavoro.

Propongo come esempio la proposta formulata in un disegno di legge presentato dai senatori del Pds nel corso della legislatura che giunge al termine in questa campagna elettorale; ossia la proposta di costituire un Fondo nazionale che, utilizzando più razionalmente stanziamenti che sono o dovrebbero essere destinati a questo settore, possa consentire – oltre che di acquisire alla proprietà pubblica nuovi beni culturali attraverso la prelazione, le donazioni, la dazione in cambio di imposta di successione o di imposte dirette – sia di procedere ai necessari interventi per il restauro o la buona conservazione dei beni così acquisiti, sia da concedere agevolazioni o mutui a interesse ridotto per le opere di risanamento o di restauro effettuate da soggetti privati.

Come dovrebbe essere costituito questo Fondo in modo da non presupporre un'eccessiva dilatazione della spesa pubblica e da assicurare invece un rendimento molto più consistente e più qualificato delle spese già previste? La proposta da noi formulata prevede che esso sia così alimentato: con un terzo della somma risultante dalla quota dell'8 per mille che in sede di dichiarazione Irpef i cittadini decidono di destinare allo Stato (si tratterebbe, già oggi, di oltre 100 miliardi, facilmente elevabili a 150 con l'accorgimento di dare adeguata pubblicità agli acquisti, ai recuperi, ai restauri che si intendono attuare; con una parte dei proventi delle lotterie nazionali (30 miliardi se si utilizza a questo fine appena un decimo di tali proventi); nonché facendo confluire in tale Fondo le somme già destinate a questi stessi fini che oggi sono disperse in vari capitoli di spesa e riservando la piena deducibilità alle erogazioni liberali versate al fondo, concedendo invece una deducibilità ridotta alle erogazioni destinate ad altri scopi.

Si potrebbe così costituire un Fondo con una dotazione annua dai 150 ai 200 miliardi (facilmente incrementabili con misure che

assicurino un'effettiva utilizzazione degli stanziamenti di bilancio: per esempio trasferendo a tale Fondo, entro una data prefissata, le somme altrimenti destinate a finire tra i residui passivi) dal quale attingere sia per incrementare gli interventi diretti di restauro e di valorizzazione sia per promuovere, con contributi e mutui agevolati, gli investimenti di enti e privati.

In tal modo, anche con una spesa pubblica non molto superiore all'attuale, si potrebbe porre in atto una politica mirata di consistente aumento così degli investimenti come della creazione di posti di lavoro.

5) Infine – sempre come esempio – un terzo campo di intervento è quello consistente in un'azione riformatrice che riduca drasticamente l'attuale centralizzazione burocratica (e le lungaggini, i ritardi, le inefficienze ad essa intrinseche) puntando decisamente sul riconoscimento di un'ampia sfera di autonomia a Soprintendenze e Musei: autonomia non solo nello svolgimento dei propri compiti culturali e scientifici (il che, ovviamente, è del tutto indispensabile), ma anche di organizzazione, di gestione, di iniziativa economica.

Tale riforma strutturale è indispensabile per andare oltre i limiti – evidenti – di una iniziativa essenzialmente rivolta alla promozione del *merchandising* (come è nella legge Ronchey) e per dare invece a Soprintendenze e Musei possibilità di iniziativa assai più ampie: per esempio raccolta di fondi per acquisti, restauri, iniziative culturali di ampio respiro (come fanno tutti i maggiori musei stranieri); costituzione di associazioni di amici dei musei, con compiti di promozione e di sostegno anche economico; programmi comuni tra musei pubblici e privati e tra Soprintendenze, musei, enti locali territoriali, associazioni, fondazioni, etc. per l'organizzazione e lo scambio di mostre, per una più razionale gestione dei servizi culturali, didattici e di sostegno, per la promozione di itinerari turistico-culturali, e via dicendo.

Si deve sottolineare che la moltiplicazione di centri di iniziative dotati di effettiva autonomia, distribuiti nel territorio, collegati sistematicamente con le diverse articolazioni della

società, è la condizione fondamentale per superare quello che potremmo definire il «paradosso italiano»: ossia che proprio in un paese caratterizzato, come l'Italia, da un patrimonio culturale diffuso in tutta la realtà territoriale e dove non c'è regione (quasi non c'è paese) che non abbia testimonianze culturali importanti e spesso di inestimabile valore, i flussi del turismo culturale si siano invece sempre più concentrati su pochissime città, e principalmente a Roma, Firenze, Venezia, determinando da un lato fenomeni di congestione e di sovraffollamento, dall'altro di sortoutilizzo e di scarsa fruizione di strutture e risorse culturali anche di grande rilievo.

È chiaro che uno sviluppo nel senso sopra indicato – una più equilibrata valorizzazione del patrimonio culturale presente in tutto il territorio nazionale; un potenziamento, attraverso l'autonomia, della capacità di iniziativa culturale ed economica delle varie istituzioni operanti in questo campo – avrebbe destinato ad avere una ricaduta assai rilevante per quel che riguarda le possibilità di occupazione (e innanzitutto di occupazione qualificata) nel campo dei beni culturali e ambientali.

6) Come ho detto all'inizio ho insistito su questi tre esempi – ma altri si potrebbero aggiungere – allo scopo di dare maggiore concretezza a una linea di ragionamento che potrebbe altrimenti rischiare di apparire astratta. C'è però anche un altro pericolo da evitare: ossia che qualcuno voglia trarre la conseguenza che le cose dette stanno a dimostrare che non c'è bisogno di maggiori fondi per i beni culturali perché è sufficiente utilizzare bene quelli che già ci sono. Non è certamente questo l'obiettivo della riflessione da me proposta. L'obiettivo è un altro: è di dimostrare che quello dei beni culturali è un campo nel quale si può e si deve investire, anche in una fase di recessione, perché si tratta di uno dei settori nei quali le somme spese, se ben indirizzate e ben gestite, hanno maggiori possibilità di stimolare altri investimenti e creare nuovi posti di lavoro. In questo senso quello dei beni culturali è – almeno in Italia – uno dei settori essenziali ai fini di uno sviluppo qualitativamente diverso.

Agro romano, periferia e centro storico nella politica culturale a Roma*

di Mario Manieri Elia

Un tempo si diceva «centro storico» e si abbassava la voce, per rispetto alla vetustà e al valore ad esso connessi. Mentre la «periferia» evocava tumulto di traffico e vociare di linguaggi sguaiati, fino al «suburbio», di norma abbandonato. La città reale non era certo ridicibile a questo schema ma l'idea rimaneva questa: un patrimonio di qualità urbana da conservare al centro e, attorno, un campo libero per i disvalori, reso vivibile solo da un adeguato dosaggio di zone verdi: difesa del centro storico e lotta per il verde erano, quindi, gli ingredienti necessari, se non sufficienti, per una corretta gestione urbana.

Questa immagine divisa – che sopravvive nella mente di molti e si perpetua nella stessa locuzione, ancora assai usata, di «centro storico» – rappresenta una scissione che, come è ovvio, è di natura ideologica; ma che, nelle sue radicate proiezioni teoriche e normative, ha avuto effetti discriminatori, stabili e condizionanti in senso negativo l'organicità della forma e della funzione urbane, dai processi di gestione e di trasformazione ai riflessi sul mercato edilizio. Agendo infine, negativamente, anche sulla stessa conservazione dei valori autentici nonché sulla produzione di nuovi valori.

* Il testo che qui pubblichiamo e quello successivo costituiscono la base delle relazioni presentate da Mario Manieri Elia ed Adriano La Regina al convegno promosso dall'Associazione Bianchi Bandinelli, il 24 giugno 1994, su «I beni culturali a Roma: problemi e progetti per la salvaguardia e la valorizzazione del patrimonio culturale del Suburbio e dell'Agro romano».

Non da oggi ci si pone, quindi – e la nuova Amministrazione capitolina lo fa in modo programmatico –, il problema ed il compito del passaggio, in campo urbanistico e progettuale, ad un approccio processuale e dinamico, attento alle interrelazioni ed anche alle contraddizioni di cui la realtà urbana è intessuta; e fondato sul coordinamento e sull'integrazione delle competenze, piuttosto che sulla separazione settoriale, oggi imperante, delle responsabilità. Ma non è facile: si tratta di ribaltare una visione del mondo che ha i suoi fondamenti in una solida «cultura della separazione» e della selezione classificatoria e precettistica; secondo un atteggiamento parascientifico capace, ad esempio, di distinguere, e sancire, ciò che è «monumento» (e persino ciò che è «storico») e quindi degno di tutela, da ciò che non lo è. E si tratta di approdare ad una cultura e ad una prassi tese, invece, ad affrontare la complessità, la processualità e anche l'irriducibile imprevedibilità del reale.

Ma la vecchia cultura è ben radicata: essa ha consolidato, in due secoli, una precisa organizzazione disciplinare e teorico-tecnica; quindi, anche istituzionale e normativa. Una cultura che ha i suoi momenti alti nelle titolarità universitarie e la sua coerenza nell'articolazione delle strutture per la tutela: le separate Soprintendenze per i «Beni Architettonici», per quelli «Archeologici», per quelli «Storico-artistici» etc. Mentre la stessa operatività è ostacolata da infinite divisioni, spesso non comunicanti e conflittuali tra loro: tra chi lavora nei campi della ricerca, chi nei settori della tutela, chi alle varie scale progettuali, chi di fatto interviene operativamente. Senza contare che poi, anche quando, tra ostacoli e conflitti, si arriva all'intervento, spesso manca chi curi la gestione; e, di regola, non esiste un responsabile della manutenzione. È il disperante frazionarsi di un processo la cui continuità ed organicità sarebbero, invece, l'irrinunciabile presupposto del buon esito.

Ma quali devono essere, invece, le linee portanti di un approccio organico alla gestione del patrimonio culturale urbano? L'ipotesi di base sembra quella di riconoscere, nel

complesso stratificarsi storicamente e distribuirsi territorialmente di tale patrimonio, una struttura di tipo sistemico. Al «centro storico» come entità separata, si sostituirà, quindi, una più aderente considerazione delle aree centrali come luogo di addensamento e d'incrocio di diversi sistemi di valori storici urbani; molti dei quali, dal centro, si estendono verso le periferie della città, del suburbio e dell'agro, nelle quali non mancano situazioni di grande rilevanza qualitativa, culturale e storica.

Se il vecchio centro storico si disintegra, la periferia si riaggrega, riconnettendosi al centro secondo concatenazioni sistemiche di peculiarità urbane, diverse ma integrabili in una strategia di gestione e di valorizzazione. Si tratterà di sistemi caratterizzati da qualità storico-culturali che si incrociano con molteplici altri sistemi di carattere funzionale diverso. Fondamentale è, quindi, il coordinamento intersettoriale, così farraginoso e difficile oggi: ma le separate «competenze» devono trovare tavoli di incontro e di discussione, che non umilino ma integrino gli specialismi; mentre il dibattito sulle decisioni strategiche deve coinvolgere l'interlocutore privato e, più in generale, i vari livelli d'utenza, come avviene già oggi, per il centro, nei laboratori di quartiere.

E i sistemi del patrimonio storico culturale urbano saranno di vario tipo; talora marcatamente omogenei: come, ad esempio, quello, notissimo per la sua evidenza e il suo tracciato concentrico, che è il *Sistema delle Mura Aureliane*; o l'altro, assai noto anch'esso e riconoscibile, anche se non privo di complessità storica e funzionale, che dal *Sistema archeo-culturale centrale* si prolunga nel *Parco dell'Appia Antica*. Ma, più in generale, la forza e la significatività, in termini di gestione urbana, di questi sistemi scaturisce, piuttosto, dalla loro natura «integrata», sostanzialmente disomogenea. E di questo tipo è la maggior parte dei sette «Sistemi» individuati per l'avvio di una gestione organica del patrimonio culturale che, partendo dal centro, si estenda fino ad investire, con una articolazione sistemica, l'intera area metropolitana.

Va da sé che, in una simile ottica, il riconoscimento di tali sistemi, che attraversano tutta la complessità della compagine urbana disaggregandola secondo linee strutturali, diviene il primo e fondante momento conoscitivo della realtà su cui si vuole operare, oltre che il riferimento di base per il riordino di vecchie iniziative scoordinate ed interrotte nonché, infine, per ogni nuova decisione progettuale e d'intervento. Stabilita la trama base, preliminare ed aggiornabile, dei «sistemi», entro la quale si organizzano tra di essi anche gli incroci, le sovrapposizioni e le molteplici sinergie funzionali e simboliche, le azioni gestionali si svolgono secondo tre diverse categorie. La prima, che ha carattere generale e continuo, riguarda le attività volte alla conoscenza, alla programmazione, alla prevenzione e alla manutenzione. La seconda, più strategica, considera i processi conoscitivi e progettuali alla dimensione dei «sistemi», affrontando l'aspetto storico culturale congiuntamente agli altri aspetti urbanistici.

La terza categoria gestionale, infine, affronta singoli progetti nodali e singoli problemi operativi di maggiore urgenza e capaci di innescare processi di valorizzazione anche allargati all'iniziativa privata, visti nella loro autonomia formale, funzionale ed economica ma inquadrati nella struttura sistemica.

I sette sistemi metropolitani

Da molti anni il Comune di Roma non esprimeva alcun indirizzo di governo per il centro storico della città. Dopo sei mesi di lavoro, impiegati per valutare e riordinare vecchie iniziative rimaste in sospenso e per avviare nuovi programmi, siamo ora in condizioni di annunciare il quadro delle principali iniziative con cui contiamo di riqualificare e valorizzare il cuore di Roma.

Le nostre politiche per il centro storico sono tutte caratterizzate da una riverberazione metropolitana. Possiamo raggrupparle nelle sette azioni strategiche seguenti:

1. SISTEMA TEVERE – interventi di *valorizzazione ambientale e di restauro urbano* che si dislocano, trasversalmente a tutta l'area metropolitana, *lungo il corso del Tevere*. Riguardano luoghi di enorme importanza storica e monumentale, come il Parco Tevere Nord, il Foro Italico, l'Augusteo, Castel Sant'Angelo, Ponte Sisto ricostruito, l'Isola Tiberina, gli Arsenali Ripa Grande, fino alla ripa Ostiense e al parco Tevere Sud;

2. SISTEMA NORD-EST – ha carattere fortemente integrato, storico-ambientale, simile al precedente, toccando però luoghi di grandi potenzialità innovative: come il parco dell'Aniene, Pietralata (SDO), Pratone delle Valli, ville e monumenti della Nomentana, palazzi ministeriali in dismissione di via XX Settembre, Quirinale;

3. SISTEMA SUD-EST – interventi di *riqualificazione monumentale e funzionale* che hanno il loro fuoco urbano *nella zona di Termini* (zona monumentale delle Terme, complesso della Stazione) *e dell'Esquilino* (nuovo Parcheggio, nuovo Mercato, Piazza Vittorio e Acquario recuperati). Verso l'esterno, l'iniziativa, si prolunga nella valorizzazione dell'area di Porta Maggiore e del Sessorium, riconnettibile al Mandrione e quindi al Parco archeologico di Centocelle;

4. SISTEMA ARCHEO-CULTURALE CENTRALE – il complesso di interventi puntuali già avviati, di grande rilevanza monumentale e di ricerca diffusa a «cantiere aperto», che investe il *sistema archeologico-culturale centrale* da Campo Marzio ai Fori e all'Appia Antica: sistemazione urbana dell'Argentina, cantiere aperto di Crypta Balbi, Grande Campidoglio, Museo dei Fori ai Mercati Traianei, Colosseo, Antiquarium al Celio, sede d'accoglienza al Parco dell'Appia Antica nell'ex Cartiera Latina, riuso museale dell'ex-terminal della stazione Ostiense;

5. SISTEMA OSTIENSE – operazioni di *recupero e di rinnovo urbano* avviate *nella zona Testaccio-Ostiense* sulla direttrice sud, verso il mare, aventi momenti essenziali nel recu-

pero del Mattatoio e nella sistemazione della Terza Università di Roma;

6. SISTEMA VERDE OCCIDENTALE – predisposizione, attraverso gli avviati lavori di indagine, di un *piano di valorizzazione del sistema verde*, ricco di valori monumentali, che *dalla Valle dei Casali* e da Villa Pamphili si prolunga nel Gianicolo e raggiunge il Tevere *alla Lungara*, comprendendo anche Regina Coeli ed affacciandosi su via Giulia alla Moretta, di là dal Tevere;

7. SISTEMA FLAMINIO – interventi puntuali realizzati a seguito dei *concorsi del nuovo Auditorium e del Borghetto Flaminio*, che segnano l'avvio della valorizzazione di tutto l'asse verde che da Ponte Milvio, per Valle Giulia e Villa Strohlfern, si prolunga con Villa Borghese fino a Via Veneto.

Roma: archeologia e sviluppo urbano

di Adriano La Regina

La questione archeologica torna a proporsi, a Roma, con manifestazioni di insofferenza da parte di alcuni ambienti interessati alla edificazione sui suoli ancora liberi del suburbio, soprattutto nella fascia più vicina alle mura aureliane. Si parla infatti nuovamente di eccessive limitazioni imposte per la conservazione delle antichità di questa città.

Naturalmente questo avviene mentre sul suburbio romano si programmano massicci interventi promossi dall'attuazione della legge per Roma capitale, con tutte le conseguenze che ne deriverebbero per le destinazioni d'uso dei suoli, di cui già si parla, come per le vastissime proprietà delle ferrovie dello Stato. Si prevede infatti una immensa concentrazione di volumi su aree finora rimaste inedificate, con una sensibile alterazione della morfologia dei terreni, e con l'inserimento di edifici di altezza eccessiva. Se ciò si verificasse, sulla base peraltro di un piano regolatore ormai superato, il danno sarebbe ben peggiore di quello causato dallo sregolato sviluppo della città negli ultimi decenni. Si condannerebbe infatti il suburbio romano, e in particolare la parte orientale, ossia quella più diffusamente interessata da testimonianze archeologiche, alla perdita definitiva dei suoi caratteri storici. Non sembra cosa di poco per le sorti di Roma.

Che la legge per Roma capitale, per quanto difettosa, possa costituire uno strumento positivo per l'evoluzione della città non è assolutamente da mettere in discussione. Essa viene però comunemente intesa solo come occasione per promuovere profitti che si calcolano nell'ordine delle centinaia di

migliaia di miliardi mediante la costruzione di edifici per decine di milioni di metri cubi: sull'ex aeroporto di Centocelle ne sono previsti tre milioni e seicentomila, nel perimetro dell'intero Sistema Direzionale Orientale circa dieci milioni. È allora evidente che in tal modo il risultato non potrà certo essere compatibile con l'obiettivo, contemplato dalla legge medesima, di valorizzare il patrimonio culturale e di far leva sui caratteri di interesse storico per restituire dignità ai quartieri più sviliti dalla avidità edificatoria degli anni passati.

L'area delimitata dalle Mura aureliane conserva i resti della città antica i quali costituiscono un archivio ineguagliabile per la conoscenza del mondo classico, ma che sono al tempo stesso anche la fonte principale del fascino che Roma esercita nei confronti del mondo intero.

I documenti di interesse storico ancora sepolti comportano attenzione scientifica ogni qualvolta si richiedano trasformazioni o manomissioni dei suoli. Già alla fine dell'Ottocento Rodolfo Lanciani era riuscito a realizzare ciò che era stato il sogno di Raffaello, delineando sulla base di scavi e di notizie di archivio la *Forma urbis Romae*, una pianta di Roma antica entro le mura. È sufficiente quel documento per comprendere come qualunque alterazione incontrollata dei suoli urbani determini la perdita irrecuperabile di conoscenze fondamentali per la storia antica.

Lo studio del suburbio ha una tradizione non meno nobile, ma solamente in anni recenti si è potuta ottenere con la *Carta storica archeologica monumentale e paesistica del suburbio e dell'agro romano*, pubblicata dal Comune nel 1987, la sintesi grafica dei dati disponibili. La densità dei resti archeologici, soprattutto di epoca classica, è straordinaria.

Il suburbio ingloba i resti di quelle città latine che furono sottomesse nella prima espansione romana, i cui nomi sono noti dagli autori antichi che hanno descritto storia e leggende della prima Roma. Il suburbio comprende Gabii, città legata alla storia delle origini di Roma, comprende Ostia, vie consolari ancora in funzione, acquedotti, residenze dinastiche, mau-

solei di imperatori, ville di ozio e di produzione, santuari pagani e basiliche paleocristiane, e soprattutto un tessuto fit-tissimo di resti e luoghi di interesse archeologico di cui non è ancora identificato il significato. La conoscenza analitica di questi potrà dare ancora molte informazioni determinanti per la ricostruzione storica dell'assetto di un territorio così strettamente legato allo sviluppo della città di Roma.

Esiste infine un aspetto del tutto particolare del suburbio romano, il paesaggio «storico», ove l'aggettivo mantiene ogni suo significato reale per designare luoghi che furono teatro di tanti grandissimi eventi politici, sociali, militari, eternati da scritti di autori celebri, da Livio a Procopio, o raffigurati da artisti antichi.

Per secoli, a partire dal Rinascimento, la città di Roma e il suo suburbio furono meta di visitatori, non solo artisti, letterati e storici di cui restano a testimonianza dipinti e scritti, ma anche e soprattutto persone colte che volevano *vedere i luoghi* descritti dagli autori antichi. Tale genere di pellegrinaggio nella storia esiste tuttora (si chiama turismo), e costituisce il principale odierno legame di Roma con il resto del mondo. È fin troppo ovvio che anche l'immagine dei luoghi costituisca un patrimonio di interesse universale per il significato che essi hanno avuto nella storia antica e nella cultura moderna.

Questa città ha pagato un prezzo enorme alle esigenze del prestigio del Paese dal momento in cui essa divenne capitale d'Italia ai giorni nostri. Ora che quasi tutta l'antica area urbana è stata occupata da quartieri moderni (l'ultima gravissima perdita di luoghi di altissimo interesse storico è costituita dall'Aventino, urbanizzato negli anni trenta), ora che quasi tutto il suburbio è stato devastato da quartieri indegni non soltanto di Roma, ma di qualunque capitale di uno stato civile, è giunto il momento di porre le condizioni perché lo sviluppo di Roma avvenga con forte consapevolezza culturale.

Occorre quindi pensare finalmente ad una legge che sancisca l'importante interesse archeologico di Roma e del suo suburbio. Ciò comporterebbe l'obbligo di concepire ogni ulte-

riore trasformazione in maniera coerente con i caratteri storici della città, diversamente da quanto avviene con gli strumenti disponibili i quali consentono di salvaguardare solamente singole entità monumentali formalmente riconosciute di importante interesse. Un tale obiettivo verrebbe considerato ragionevole da qualunque persona colta nel mondo, la quale potrebbe piuttosto stupirsi del fatto che a ciò non si sia già provveduto.

Uno degli obiettivi specifici della nuova legge dovrebbe essere l'effettiva costituzione del parco pubblico della via Appia, previsto dal piano regolatore ma non conseguibile né con gli ordinari strumenti normativi regionali e comunali né con gli esigui stanziamenti della legge per Roma capitale: prova ne siano i fallimentari tentativi in atto da tempo. Occorre piuttosto definire i meccanismi per un processo rigorosamente indirizzato alla formazione della proprietà pubblica, con gradualità e con programmi a lungo termine che non contemplino l'esproprio come procedura privilegiata. Non è difficile infatti definire scadenze ragionevoli per gli usi incongrui delle proprietà pubbliche, da destinare per prime al parco, né adottare procedure alternative all'esproprio, quali la prelazione, o altre che rendano conveniente la cessione degli immobili per far fronte ad obblighi verso il fisco.

Lo strumento di tutela esistente, la legge 1089 del 1939, impone procedure frustranti perché comporta l'emanazione di decreti ministeriali di vincolo e forme di notifica complesse nei confronti di ogni singolo proprietario. Le soprintendenze sono pertanto impegnate più nel lavoro di imposizione dei vincoli che nell'esercizio della tutela. Un esempio: sono occorsi circa cinque anni per vincolare solamente una parte del parco dell'Appia antica. Ciò significa che per sottoporre a corretta tutela tutto il patrimonio archeologico di Roma occorrerebbero almeno due secoli! Ciò nonostante i vincoli vengono intesi come «scardinamento di ordini costituiti» perché vanno ad incidere su un piano regolatore disatteso nel corso di circa trent'anni in ogni suo fondamentale indirizzo,

dalla accentuazione delle funzioni residenziali e culturali del centro storico agli espropri di aree per la costituzione del verde pubblico; se ne chiede tuttavia l'attuazione per l'ulteriore inserimento di carichi urbanistici allora previsti e ancora non realizzati senza tenere conto di quelli nel frattempo intervenuti, anche abusivamente, in difformità delle indicazioni originarie.

Una legge per la protezione del patrimonio archeologico di Roma è quindi urgente: il provvedimento avrebbe utilità se potesse espletare la sua efficacia nel corso delle ingenti trasformazioni che verranno indotte dalla legge per Roma capitale. Costituirebbe tuttavia un primo esempio di normativa speciale di tutela applicata a città di grandissimo interesse storico.

La tutela dei beni culturali fra centralizzazione e autonomia*

di Giuseppe Chiarante

1) A differenza che negli altri paesi dell'Europa occidentale (con i quali ci troviamo oggi in rapporti anche più stretti che in passato, dopo l'entrata in vigore delle nuove norme sulla circolazione dei beni culturali nella Cee) c'è stata in Italia negli anni ottanta una involuzione in senso centralistico della politica dei beni culturali e ambientali, con effetti negativi che oggi risultano assai evidenti.

Negli altri paesi, compresi quelli di più radicata tradizione statocentrica come la Spagna o la Francia, si è infatti andata affermando nel periodo più recente – come ben emerge dall'analisi e dalla documentazione raccolte nel pregevole volume su *Le politiche dei beni culturali in Europa* recentemente pubblicato da Luigi Bobbio presso il Mulino – una tendenza verso il decentramento e l'autonomia.

Naturalmente tale tendenza ha assunto, da paese a paese, caratteristiche diverse, a seconda delle tradizioni o dell'ordinamento statale di ognuno di essi. In Francia si è trattato soprattutto di una maggiore autonomia riconosciuta alle istanze amministrative decentrate; in Spagna si è proceduto decisamente nella direzione del regionalismo; in Germania è tradizione consolidata l'autonomia data in questa materia ai Lander e alle municipalità; in Inghilterra è molto ampio non da oggi, ma è ulteriormente andato crescendo, il ruolo di

* Testo della relazione al convegno del 29 ottobre 1993, su «La rocca di Spoleto, un caso esemplare per la politica dei beni culturali», promosso in collaborazione con l'Associazione Bianchi Bandinelli.

primo piano svolto dalle istituzioni della società civile (Fondazioni, Associazioni, Consigli, Trust, etc.). In ogni paese, comunque, la centralizzazione appare oggi meno accentuata di 10 o 15 anni addietro.

Invece in Italia, dopo il parziale trasferimento di funzioni alle Regioni che era avvenuto negli anni settanta, si è avuta proprio alla fine di quel decennio una battuta d'arresto ed anzi un'inversione di tendenza: a cominciare dalla mancata attuazione dell'impegno previsto nel decreto 616 del 1977 di procedere in modo più organico a una diversa ripartizione di competenze tra Stato, Regioni, Enti Locali. La rinuncia a quell'impegno è stata infatti come il segnale d'avvio di una retromarcia centralistica: che in concreto si è tradotta nella tendenza a limitare ostinatamente o comunque a considerare marginale il ruolo delle autonomie locali; nella crescente burocratizzazione del Ministero, che pure era stato presentato agli inizi come lo strumento per affermare il valore e l'autonomia del momento culturale e scientifico; ed anche e soprattutto nella preferenza data sempre di più allo strumento della spesa e dell'intervento straordinario gestito dal centro (penso ai giacimenti culturali, ai progetti Fio, alle leggi straordinarie di spesa per i terremoti o per altre emergenze, alla pratica sempre più diffusa della concessione, etc.) rinunciando invece a potenziare — come sarebbe stato necessario — la capacità e la qualificazione dell'intervento ordinario di manutenzione, valorizzazione, catalogazione, restauro. Sono stati cioè mortificati, nella loro specificità e autonomia, proprio i momenti concreti della politica della tutela.

Anche nel campo dei beni culturali, in sostanza, la svolta degli anni ottanta è stata marcatamente regressiva. Va notato, a questo riguardo, che un'accentuazione delle tendenze burocratiche e centralistiche è stata tanto più negativa per un paese come l'Italia proprio perché è caratteristica del nostro paese la ricchezza di un patrimonio culturale che è diffuso sul territorio e che è diversificato e articolato per il sovrapporsi di più civiltà ed epoche storiche e per l'estrema varietà delle

tradizioni regionali e locali. Appunto questa ricchezza e varietà richiederebbero e richiedono una politica capace di valorizzare al massimo tanto l'autonoma iniziativa delle diverse Istituzioni territoriali (le Regioni, gli Enti locali) quanto l'autonomia del momento culturale e scientifico: l'una e l'altra sono state, invece, fortemente sacrificate. Non a caso gli anni ottanta, che si erano aperti fra tante affermazioni retoriche circa il valore del patrimonio culturale come risorsa, anzi come «giacimento» da scoprire e mettere a frutto, si sono chiusi con un bilancio largamente negativo per la tutela e la valorizzazione di tale patrimonio.

2) È giusto, perciò, porsi un interrogativo: se e come è possibile riproporre oggi, con più successo, il tema del superamento del centralismo; e dunque di un nuovo e più positivo rapporto tra il ruolo dello Stato e quello del sistema complessivo delle autonomie.

Va rilevato positivamente, senza dubbio, che c'è stata negli ultimi tempi una ripresa di interesse per questo problema, che sembrava accantonato dopo la sconfitta della fine degli anni settanta. A questa ripresa di interesse ha certamente contribuito la rinnovata iniziativa del coordinamento delle Regioni e delle organizzazioni di Comuni e Province: ma il dibattito si è sviluppato anche e soprattutto in rapporto a quel generale rilancio della tematica regionalista che ha caratterizzato la fase più recente della discussione sulle questioni istituzionali. Come è noto, la riscrittura degli artt. 117 e 118 della Costituzione è infatti uno dei nodi di fondo del lavoro in cui è impegnata, in questo momento, la Commissione bicamerale sulle riforme istituzionali.

Va detto a questo proposito che è certamente importante il fatto che sia oggi generalmente riconosciuto che la materia dei beni culturali e ambientali è una di quelle su cui occorre giungere a ridefinire la distribuzione delle competenze tra Stato, Regioni, Enti locali. Non mi sembra però, in concreto, che l'elaborazione sin qui compiuta su questo tema dalla

Commissione bicamerale possa essere di grande aiuto ai fini di una positiva soluzione.

L'ipotesi attorno alla quale si è lavorato è infatti quella della distribuzione delle competenze partendo dalla distinzione tra beni culturali di interesse nazionale e beni di interesse regionale e locale: un'ipotesi che è, però, culturalmente inconsistente e che, di conseguenza, è praticamente pressoché inutilizzabile.

Culturalmente fragile e di scarsa utilità mi sembra anche l'altra distinzione che molte volte viene proposta e che, in modo in verità piuttosto contraddittorio, aveva trovato accoglimento anche nella legge 142: cioè la distinzione che assegnerebbe le funzioni di tutela allo Stato, quelle di valorizzazione alle Regioni e agli Enti locali; assegnando conoscenza e catalogazione secondo alcuni a chi ha compiti di tutela, secondo altri a chi promuove la valorizzazione. Anche questa distinzione è molto debole perché tutela e valorizzazione debbono procedere strettamente congiunte e la conoscenza è fondamento necessario dell'una e dell'altra; separare tra loro e assegnare a soggetti distinti funzioni così intrecciate può solo produrre danno, nonché duplicazione e sovrapposizione degli interventi, come in certe materie (per esempio la catalogazione) sta già in più di un caso avvenendo.

Una distribuzione che invece sia culturalmente fondata dovrebbe a mio avviso fondarsi su questi criteri:

a) riservare allo Stato la legislazione nazionale di tutela, i rapporti internazionali, le grandi scelte di bilancio e di programmazione, l'azione di indirizzo e di coordinamento; nonché la determinazione degli standard che devono essere garantiti nell'opera di tutela, l'intervento di urgenza in caso di necessità, l'impulso e il supporto tecnico-scientifico agli organi decentrati, soprattutto attraverso l'opera degli Istituti centrali che debbono essere fortemente potenziati;

b) riunificare nel quadro delle competenze regionali i compiti di gestione dell'attività di conservazione, di tutela, di valorizzazione, a condizione però:

– in primo luogo di riconoscere attraverso uno specifico «statuto di autonomia» che deve avere valenza nazionale un ordinamento autonomo delle Soprintendenze e degli Istituti museali assimilabili a Soprintendenze: autonomia non solo in campo culturale e scientifico, ma gestionale e amministrativo ed anche, relativamente ai Soprintendenti, nell'imposizione dei vincoli;

– in secondo luogo di procedere a un largo decentramento verso Comuni e Province, soprattutto per quel che riguarda le iniziative concernenti le singole istituzioni (e ciò riguarda i Comuni) o la programmazione territoriale degli interventi (Province o aree metropolitane);

– in terzo luogo di dare largo spazio alla collaborazione con le Università e alle iniziative che provengono dalla società, ossia all'opera di Associazioni, Fondazioni, altre istituzioni analoghe, nonché ai musei privati e ad iniziative di Enti o singoli che convergano (per esempio nella conservazione e nel restauro di immobili storici) coll'interesse generale di conservazione e valorizzazione del patrimonio culturale.

3) È chiaro che un riordinamento delle competenze secondo questa ipotesi – che comporterebbe un radicale superamento della centralizzazione in una direzione di valorizzazione non solo delle autonomie, ma della competenza scientifica e tecnica e di tutte le risorse sociali che possono concorrere a una più efficace tutela – richiede una riforma che non si improvvisa, ma che deve avere base adeguata sia nella riscrittura del capitolo della Costituzione che riguarda l'ordinamento e i compiti delle Regioni sia in una organica revisione della legislazione di tutela e dell'ordinamento del Ministero disciplinato nella legge e nel decreto del 1975. Riforme di questa portata non sono pensabili in questa legislatura, che si configura come una legislatura di transizione.

Che cosa invece è possibile fare subito, per allentare i vincoli di un eccessivo centralismo e dare spazio all'impulso innovativo che può venire da un più ampio riconoscimento di un sistema di autonomie?

Prendo lo spunto dai provvedimenti legislativi che sono attualmente in discussione e dei quali è prevedibile o almeno possibile che giungano all'approvazione definitiva entro i termini della legislatura.

Il primo provvedimento al quale faccio riferimento è il disegno di legge di accompagnamento della legge finanziaria, il quale prevede, nei primi articoli, la delega al governo per il riordinamento dei ministeri nonché i criteri per l'esercizio di tale delega. Fra i criteri da adottare è stato proposto un riaccorpamento dei ministeri operanti nei settori della cultura: o un Ministero dei beni e della promozione culturale, che dovrebbe riunificare le competenze dell'attuale Ministero dei beni culturali e ambientali con quelle di carattere propriamente culturale del soppresso Ministero del turismo e dello spettacolo (cioè, essenzialmente, le competenze per lo Spettacolo) ed eventualmente anche con quelle per l'editoria e l'informazione, attualmente ancora organizzate presso la Presidenza del Consiglio; oppure – e questo sarebbe, a mio avviso, decisamente meglio – un più ampio Ministero dell'università, della scienza e della cultura, che accorpi – assieme a quelle sopra indicate – anche le competenze dell'attuale Ministero per l'università e per la ricerca scientifica.

Nell'uno e nell'altro caso (ed è questo quel che più conta, ai fini del discorso qui avviato) quel riordinamento dell'assetto dei Ministeri deve o dovrebbe essere l'occasione – vanno in tal senso gli emendamenti proposti dai senatori del Pds – per sottolineare soprattutto le funzioni d'indirizzo e di coordinamento proprie degli organi di governo; potenziando invece, nella gestione, sia le competenze delle autonomie territoriali sia quelle dell'autonomia così culturale e scientifica come amministrativa e gestionale che dovrebbe essere attribuita più ampiamente – al centro e alla periferia – alle istituzioni e al personale scientifico-tecnico impegnati nell'opera di tutela.

Il secondo tema legislativo che è già all'esame, in sede deliberante, della 7^a Commissione del Senato e per il quale c'è un impegno a giungere al varo della legge entro l'anno, è quello

riguardante il recepimento del Regolamento e della Direttiva Cee in materia di circolazione dei beni culturali; recepimento che naturalmente comporta non poche modifiche della legislazione nazionale.

Non è questa la sede per esaminare tutte le questioni che si pongono a proposito delle nuove norme sulla circolazione dei beni. Rilevo soltanto alcuni aspetti che concernono il tema «centralizzazione e autonomia». Innanzitutto pare a noi (ed è questo un punto sul quale speriamo di ottenere il consenso anche degli altri gruppi) che la nuova normativa in materia di esportazione sia anche l'occasione per assegnare un ruolo importante, per favorire la permanenza in Italia di beni altrimenti già avviati verso l'estero, ad altri soggetti che non sono solo lo Stato persona. A questo scopo noi proponiamo che il diritto di esercitare la prelazione nel caso di domanda di spedizione o esportazione non sia esclusivamente dello Stato, ma sia esteso a Regioni, Enti locali, anche a soggetti privati che si impegnino, attraverso Musei o altre istituzioni, non solo a conservare l'opera in Italia, ma a renderla accessibile al pubblico. Il fine non è solo di mobilitare in questo modo anche altre risorse finanziarie diverse da quelle statali. Vi è anche un'altra considerazione: favorire Regioni, Enti locali ed anche privati nell'acquisizione di beni il cui acquisto può forse non sembrare di particolare interesse all'amministrazione statale, ma che per i suoi collegamenti con la storia o la tradizione culturale di un determinato territorio può invece interessare un museo locale pubblico o privato.

Su questa linea sembra a me che possa essere trovata, per precisare i poteri delle Regioni rispetto al problema delle esportazioni, una strada più convincente di quella indicata in una sentenza della Corte Costituzionale che interveniva in un sostanziale vuoto legislativo, determinato dal mancato completamento del passaggio di funzioni avviato col decreto 616 del 1977. La strada da seguire è — forse — quella di una norma che stabilisca che la Regione può, attraverso i propri organi, porre — in aggiunta ai vincoli statali derivanti dalla stessa defi-

nizione di beni culturali – un vincolo all'esportazione di beni o collezioni che abbiano un particolare rapporto con la storia o la tradizione locale: formulazione evidentemente assai diversa dalla distinzione (in precedenza qui criticata) tra due categorie di beni culturali di diverso livello, cioè tra beni di rilevanza culturale nazionale e beni di rilevanza culturale locale. Ovviamente tale vincolo, comunicato all'Amministrazione statale, dovrebbe essere fatto valere da tutti gli Uffici esportazione: e potrebbe essere la premessa per un eventuale prelazione.

Infine un terzo provvedimento legislativo che ha anch'esso qualche possibilità (parlo di possibilità, in questo caso) di fare un qualche cammino nell'attuale legislatura, perché già assegnato in sede deliberante alla 7^a Commissione del Senato assieme ai provvedimenti sulla circolazione dei beni nella Cee, è quello su cui parlerà subito dopo di me l'on. arch. Marisa Bonfatti: cioè il provvedimento che riprende e ripropone, anche con l'istituzione di nuovi strumenti e nuove procedure, il tema delle agevolazioni fiscali per i beni culturali, già affrontato nella legge 512 del 1982.

Non mi fermo sui contenuti specifici di questa proposta, sui quali interverrà in modo più esteso la compagna Bonfatti. Voglio solo dire che essa ha un'impostazione che va oltre il tema delle agevolazioni fiscali, che era dominante nella 512: e tende non solo a prevedere strumenti, come il fondo per nuove acquisizioni, che consentirebbe di dare piena attuazione anche a quelle parti della vecchia legge dell'82 che erano rimaste fin qui non attuate; ma è rivolta a delineare tutto un ordinamento che solleciti un più largo intervento sia pubblico sia privato per la tutela, la valorizzazione, il recupero del patrimonio culturale. Se fosse approvata, questa proposta accrescerebbe perciò non solamente la possibilità di iniziativa delle Regioni o degli Enti locali; ma riconoscerebbe nuove e più estese possibilità di intervento non solo ai privati proprietari di beni culturali, ma a soggetti sociali, quali Enti, Associazioni, Fondazioni etc. Sarebbe insomma un passo

importante nella direzione di un diverso rapporto tra Stato, autonomie, società.

4) Fin qui per quel che riguarda i provvedimenti legislativi che sono in discussione e che hanno probabilità o almeno possibilità di giungere in porto abbastanza presto.

Ma già oggi, senza attendere nuove leggi, è possibile – se si vuol rovesciare la tendenza alla centralizzazione che ha dominato gli anni ottanta – promuovere, attraverso convenzioni e accordi di programma e utilizzando le possibilità offerte dalle leggi 142 e 241, un rapporto positivo di coordinamento e collaborazione tra Stato, Regioni, Enti locali. Tali convenzioni e tali accordi potrebbero a mio avviso riguardare prioritariamente (e se non sbaglio iniziative in questo senso sono già allo studio sia del Ministero sia del coordinamento delle Regioni, che hanno predisposto a livello tecnico una prima bozza di accordo) tre settori di rilievo:

a) in primo luogo un programma concordato e coordinato di catalogazione e documentazione, da attuare secondo criteri, metodi e procedure fissate per tutto il territorio nazionale dall'Istituto Centrale per il catalogo: programma da realizzare evitando duplicazioni, sovrapposizioni, lacune; utilizzando anche il contributo delle Università e di altri istituti di studio e ricerca; realizzando banche dati regionali unificate in una banca dati nazionale;

b) in secondo luogo l'istituzione, graduale, di scuole laboratorio per la preparazione di addetti alla manutenzione e al restauro: scuole da costituire con l'assistenza tecnico-scientifica e sotto la vigilanza dell'Istituto Centrale per il Restauro, in collaborazione con la Scuola di Restauro dell'Opificio delle Pietre Dure e con il contributo delle Università e di Istituti di Ricerca;

c) in terzo luogo, l'elaborazione e l'attuazione di iniziative per costituire sistemi museali (cittadini, metropolitani, provinciali e regionali), collaborando nella predisposizione di servizi di sostegno e di documentazione, nello scambio di opere, nell'organizzazione di esposizioni, etc.

Infine è possibile e auspicabile l'accordo tra Stato, Regioni, Enti locali, per promuovere – con l'apertura anche ad altre Istituzioni e a privati – Enti o Fondazioni per la gestione di grandi monumenti o, comunque, di beni culturali che richiedano interventi particolarmente complessi o pongano problemi rilevanti di gestione. È appunto il caso della Rocca di Spoleto di cui ci occupiamo in questo convegno: un caso che possiamo dunque considerare esemplare anche per quel nuovo rapporto tra governo e autonomie che è oggi un problema centrale (come spero di aver almeno sinteticamente messo in luce) per la tutela e la valorizzazione di una risorsa fondamentale quale è, per il nostro paese, il patrimonio culturale e ambientale.

Disegno di legge d'iniziativa dei senatori
Chiarante, Nocchi, Alberici, Bucciarelli e Pagano*

Agevolazioni fiscali per l'incremento e la valorizzazione del patrimonio culturale e per l'attuazione di interventi di conservazione e restauro: modifiche e integrazioni della legge 2 agosto 1982, n. 512

Onorevoli Senatori. – È noto che la legge 2 agosto 1982, n. 512, ha rappresentato, per l'Italia, la prima iniziativa legislativa che ha cercato di introdurre anche nel nostro Paese un complesso organico di agevolazioni fiscali dirette a promuovere – con una più ampia partecipazione e un più radicato impegno dei diversi soggetti pubblici e privati – interventi per la conservazione, il restauro, la valorizzazione del patrimonio culturale nazionale.

Non a caso nella preparazione e nella discussione di quella legge si tenne ampiamente conto delle esperienze positivamente già compiute, in questo campo, in altri Paesi; e all'elaborazione del testo legislativo diedero un valido contributo non solo parlamentari altamente qualificati, ma anche associazioni e organizzazioni impegnate nella tutela del patrimonio culturale.

La legge n. 512 ha senza dubbio prodotto risultati importanti, soprattutto perché ha incentivato l'azione di recupero e restauro del patrimonio edilizio privato di interesse storico e culturale e anche perché ha incoraggiato le erogazioni liberali, così per interventi di restauro come per l'organizzazione di mostre e esposizioni. Gran parte della legge è però rimasta inattuata: sia per la mancata emanazione da parte del Governo del regolamento di applicazione sia per incongruenze ed incertezze dovute anche a formulazioni troppo generiche contenute nella legge stessa. Inoltre negli ultimi anni il governo ha ridotto la portata delle agevolazioni fiscali (passaggio dalla deducibilità delle spese alla detrazione d'imposta nel limite massimo del 27 per cento) pensando di fare dei risparmi e in realtà deprimendo l'attività economica,

* Questo testo, frutto della collaborazione fra un gruppo di senatori del Pds, l'Associazione Dimore Storiche, l'Associazione Bianchi Bandinelli e studiosi di varie discipline, è stato presentato per la prima volta al Senato il 4 agosto 1993. In questa legislatura è stato ripresentato, con pochissime varianti, dalla sen. Anna Bucciarelli e altri, il 18 giugno 1994.

e dunque anche le entrate del fisco, in un settore particolarmente qualificato quale quello del restauro.

Una documentazione molto significativa sul rapporto tra incentivi fiscali introdotti dalla legge n. 512 ed effetti economici dell'incremento degli interventi di restauro attuati negli anni seguenti si può per esempio ricavare da una recente indagine dell'Associazione Dimore Storiche.

È però evidente - a noi pare - che, oggi, anche una piena attuazione della legge n. 512 sarebbe insufficiente rispetto all'esigenza, resa più acuta dalla ristrettezza dei mezzi posti a disposizione del bilancio statale (il solito 0,2 per cento del complesso della spesa), di mobilitare più ampiamente risorse economiche e capacità d'iniziativa in un campo strategico per l'Italia come quello dei beni culturali: e ciò attraverso meccanismi più agili e meno burocratici e soprattutto attraverso una più razionale selezione e finalizzazione degli interventi.

L'indagine svolta dal Gruppo dei senatori del partito democratico della sinistra, in collaborazione con studiosi ed esperti di vari settori e con importanti organizzazioni operanti in questo campo (come l'Associazione Dimore Storiche o l'Associazione Bianchi Bandinelli, che ringraziamo per il loro contributo di analisi e proposte) ha messo in luce l'opportunità e la possibilità di ottenere, con una politica mirata di agevolazioni fiscali e una più razionale utilizzazione delle stesse risorse già disponibili, non già un aggravio per la finanza pubblica ma un'espansione degli investimenti e delle attività economiche ad esse connesse: conseguendo così non solo una più efficace tutela del patrimonio culturale, ma un evidente vantaggio per l'occupazione e in definitiva per lo stesso bilancio dello Stato.

Il disegno di legge che presentiamo non si propone perciò soltanto di ripristinare nella loro impostazione iniziale misure che successivamente sono state indebolite o depotenziate (come quella relativa alla deducibilità delle spese di restauro) o di rendere applicabili - semplificando o disciplinando per legge scelte o procedure che nella legge n. 512 venivano rinviate a un regolamento che non è mai stato emanato - norme che finora non avevano trovato attuazione, come gran parte di quelle relative al pagamento di imposte mediante cessione di beni culturali.

Già l'obiettivo di ricostruire nella sua integrità o di rendere pienamente attuabile la legge n. 512 è certamente importante. Ma lo scopo che ci proponiamo è, innanzitutto, di dar vita a nuovi strumenti che consentano di impostare con più efficacia e in modo programmato una politica di ampliamento, recupero, valorizzazione del patrimonio culturale del Paese. Siamo perciò partiti dall'idea di dare un'utilizzazione

più produttiva e razionale – attraverso il Fondo istituito nell'articolo 1 – a fonti di finanziamento che già oggi dovrebbero concorrere (o si era pensato di far concorrere) all'azione di tutela e di valorizzazione, ma che finora sono state sottoutilizzate o utilizzate malamente e in modo dispersivo. È il caso della parte – destinata per legge ai beni culturali, ma finora mai usata a questo scopo o usata, come quest'anno, per interventi a pioggia – della quota dell'otto per mille che in sede di dichiarazione dei redditi i contribuenti assegnano annualmente allo Stato (nel bilancio tuttavia presumibilmente sottostimata di 220 miliardi); oppure delle erogazioni liberali previste dalla legge n. 512, sin qui utilizzate in modo assolutamente dispersivo e quindi con risultati spesso discutibili; o dalla quota dei proventi delle lotterie nazionali che si era previsto di destinare (e in parte si destina, ma in modo quasi casuale) ai beni culturali.

Unificando queste fonti oggi troppo disperse è possibile dare vita a un fondo nazionale con consistenti disponibilità finanziarie, da destinare programmaticamente a questi scopi:

a) dare una dimensione e un respiro ben diversi dagli attuali a una politica di acquisti di beni culturali, sia direttamente, sia attraverso prelievo;

b) rendere effettivamente praticabile l'acquisizione di beni in cambio del pagamento di imposte, dando davvero un ruolo di protagonista in questo campo al Ministero per i beni culturali e ambientali e a tal fine prevedendo che in via normale esso risarcisca, attingendo al fondo, il Ministero delle finanze per le minori entrate fiscali. In tal modo si elimina il contenzioso, oggi altrimenti inevitabile, fra i due Ministeri; e la necessità del concerto tra i Ministri dei beni culturali e delle finanze verrebbe limitata solo alle acquisizioni di straordinario importo finanziario;

c) effettuare gli interventi di restauro prevedibilmente necessari per i beni culturali acquisiti al patrimonio pubblico nei due modi sopra indicati;

d) finanziare una politica di crediti agevolati per il restauro del patrimonio edilizio di interesse culturale.

È chiaro che un Fondo così concepito non deve essere usato per coprire buchi in questo o quel settore della politica dei beni culturali, ma come strumento attivo di intervento per i fini indicati, anche promuovendo (come si fa in tanti Paesi), campagne straordinarie di raccolta di finanziamenti per l'acquisto o il restauro di un bene culturale di particolare valore; e in ogni caso pubblicizzando ogni anno, con congruo anticipo rispetto alla scadenza della dichiarazione dei redditi,

i principali obiettivi che ci si propone e fornendo a fine anno un consuntivo dell'opera svolta.

Un secondo strumento che con la presente legge ci proponiamo di perseguire è di promuovere la costituzione e la regolare tenuta, presso il Ministero per i beni culturali e ambientali, di un vero e proprio Registro dei beni culturali vincolati, immobili o mobili: che cosa è evidentemente ben più limitata e modesta del catalogo o anche solo del censimento sommario del patrimonio culturale, ma la cui assenza (anche a causa della sovrapposizione di leggi, leggine e regolamenti, dal 1909 in poi) è — come ben sa chi è esperto di questo campo — fonte di molte incertezze circa l'esatta consistenza e identificazione dei beni vincolati. Il Registro potrà perciò dare un punto di riferimento più sicuro per l'applicazione delle varie agevolazioni previste nella presente legge: ma potrà anche avere, certamente, un'utilizzazione assai più ampia.

Per il resto gli articoli del disegno di legge che proponiamo tendono a integrare e a rendere più precise ed efficaci, in particolare semplificando le procedure, le norme già contenute nella legge n. 512, che vengono in gran parte sostituite nella loro formulazione letterale. Riassumiamo, per punti, gli altri principali obiettivi che con quest'opera di integrazione e insieme di semplificazione tendiamo a perseguire:

1) una ragionevole estensione delle agevolazioni fiscali per gli interventi sul patrimonio edilizio di interesse culturale, prevedendo esplicitamente tali agevolazioni anche per gli impianti tecnici e per quelli diretti a garantire la sicurezza e la migliore conservazione anche dei beni mobili. Viene inoltre riproposto il criterio della deduzione delle spese dal reddito anziché di una parziale detrazione d'imposta;

2) la finalizzazione delle erogazioni liberali (del tutto assente nella legge n. 512, con conseguenze negative soprattutto nel campo delle sponsorizzazioni) graduando le quote di deducibilità in relazione alla qualità degli obiettivi e consentendo così una più efficace politica di programmazione da parte delle Soprintendenze e degli altri organi preposti alla tutela;

3) la semplificazione delle procedure per il pagamento mediante cessione di beni culturali delle imposte di successione e delle imposte dirette: per queste ultime la norma della legge n. 512 non aveva sino ad oggi avuto applicazione, a causa di molte incertezze che permangono nel testo legislativo e delle troppe questioni che tale testo lasciava irrisolte e che dovrebbero invece trovare risposta nelle norme che qui suggeriamo;

4) l'incentivazione dell'attività economica di restauro e risanamento edilizio da parte di enti e privati attraverso sia la concessione di con-

tributi diretti per le opere riguardanti le strutture portanti e le coperture, sia l'abbattimento dei tassi di interesse dei mutui pluriennali finalizzati, più in generale, al restauro;

5) l'esenzione delle imposte per l'importazione sia dei beni già facenti parte del patrimonio culturale italiano sia di opere di arte contemporanea di rilevante interesse culturale. Naturalmente queste agevolazioni, al pari di quelle previste ai punti precedenti, sono accompagnate sia da garanzie che ci paiono più rigorose di quelle piuttosto generiche contenute in alcuni articoli della legge n. 512, sia da impegni a carico del proprietario; in particolare quelli di garantire la permanenza in Italia del bene culturale e la sua accessibilità al pubblico;

6) ci pare infine che valga la pena di sottolineare che con le proposte qui formulate si tende ad ampliare le possibilità di intervento delle regioni e degli enti locali: non solo nel senso di riconoscere loro un potere di proposta e di iniziativa per l'applicazione di molte delle misure previste nella legge (per esempio per il complesso dei compiti assegnati al Fondo di cui all'articolo 1); ma anche nel senso, più specifico, di estendere a regioni e ad enti locali possibilità di acquisizione di beni culturali immobili e mobili a un prezzo che presumibilmente sarà parecchio inferiore a quello di mercato, possibilità che la legge n. 512 riservava invece solamente allo Stato.

In conclusione, oltre a introdurre *ex novo* gli articoli 1 e 2 che riguardano il Fondo nazionale e il Registro dei beni vincolati, il disegno di legge che proponiamo sarebbe pressoché integralmente sostitutivo (nel senso, a noi pare, di un netto miglioramento) della legge n. 512. Prevediamo in particolare l'esplicita abrogazione degli articoli 1, 2, 3, 6, 7, 8 (e loro successive modificazioni) della legge n. 512, perché tali articoli sarebbero totalmente sostituiti da quelli della legge qui proposta. Non siamo invece intervenuti sull'articolo 4, perché esso è già stato sostituito, in modo soddisfacente, dall'articolo 13 e dai commi 1 e 2 dell'articolo 25 del nuovo testo unico delle disposizioni concernenti l'imposta sulle successioni e donazioni, approvato con decreto legislativo 31 ottobre 1990, n. 346, entrato in vigore il 1° gennaio 1991. Resterebbero in vigore, con le eventuali successive modificazioni, solo gli articoli 5, 9, 10, 11 della vecchia legge.

Disegno di legge

Art. 1

(Istituzione di un fondo per l'acquisto di beni culturali, per l'arricchimento e la valorizzazione del patrimonio culturale nazionale, per

l'incentivazione di interventi di conservazione, manutenzione, restauro. Deducibilità dal reddito delle persone fisiche e giuridiche delle erogazioni liberali a favore di tale Fondo)

1. È costituito presso il Ministero per i beni culturali e ambientali un Fondo per:

a) l'acquisto di beni culturali, anche mediante l'esercizio del diritto di prelazione;

b) l'incremento del patrimonio culturale pubblico, mediante l'agevolazione della cessione di beni in pagamento d'imposte e la reintegrazione, nei modi previsti dalla presente legge, dell'erario per le conseguenti minori entrate fiscali;

c) la promozione da parte dello Stato di interventi di restauro dei beni acquisiti con le modalità di cui alle lettere a) e b);

d) l'incentivazione di interventi di conservazione, manutenzione, restauro da parte di soggetti pubblici o privati.

2. Il Fondo, iscritto in apposito capitolo di bilancio, è finanziato mediante la destinazione ad esso:

a) di un terzo della quota dell'otto per mille che le persone fisiche o giuridiche riservano allo Stato in sede di dichiarazione annuale dei redditi ai sensi dell'articolo 47 della legge 20 maggio 1985, n. 222;

b) delle erogazioni liberali in denaro che le persone fisiche o giuridiche versano al Fondo stesso, direttamente o attraverso istituzioni pubbliche, fondazioni, associazioni culturali legalmente riconosciute e senza fini di lucro. Tali erogazioni liberali sono interamente deducibili dal reddito delle persone fisiche e giuridiche per la determinazione dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (Irpef) o dell'imposta sul reddito delle persone giuridiche (Irpeg);

c) di una quota dei proventi delle Lotterie nazionali, determinata annualmente in sede di legge finanziaria.

3. Al Fondo sono trasferiti gli stanziamenti iscritti in bilancio destinati specificamente all'acquisto di beni culturali.

4. Il Ministro per i beni culturali e ambientali, anche d'intesa o su proposta delle regioni e degli enti locali interessati e sentito il parere del Consiglio nazionale per i beni culturali e ambientali, può promuovere sottoscrizioni straordinarie, anch'esse interamente deducibili dal reddito delle persone fisiche o giuridiche, per eventualità eccezionali di acquisto e restauro di beni culturali.

5. Il Fondo è amministrato da una Commissione composta dal Ministro o da un suo rappresentante, che la presiede, e da quattro studiosi o esperti, designati dal Consiglio nazionale per i beni culturali e ambientali, di cui almeno due scelti tra i membri elettivi e almeno uno

fra i membri designati dalle regioni e dagli enti locali. La designazione avviene mediante elezione a voto segreto. Ogni membro del Consiglio nazionale può votare per non più di due nomi. Le spese di funzionamento della Commissione sono a carico del Fondo di cui all'articolo 1.

6. La Commissione ripartisce annualmente le disponibilità finanziarie del Fondo tra le finalità indicate al comma 1, con possibilità di revisione della ripartizione in corso d'anno, fatta eccezione per la somma destinata agli istituti di credito per la concessione dei mutui agevolati di cui all'articolo 12; fissa le regole e le procedure per l'utilizzo del Fondo stesso; esamina le proposte e le richieste formulate dagli organi periferici del Ministero, dalle regioni, dagli enti locali, da altri soggetti pubblici o privati e decide sul loro accoglimento.

7. Con tre mesi di anticipo rispetto alla scadenza per la dichiarazione dei redditi, la Commissione propone e pubblicizza, attraverso l'informazione stampata e radiotelevisiva, i principali obiettivi per i quali impegnare la quota dell'otto per mille destinata dai cittadini ai beni culturali; a fine anno redige e pubblicizza, con gli stessi strumenti, il bilancio complessivo dell'attività svolta, nonché l'elenco delle persone fisiche e giuridiche, delle istituzioni e associazioni che hanno contribuito con erogazioni liberali alla costituzione del Fondo.

Art. 2

(Registro dei beni culturali notificati)

1. Presso il Ministero per i beni culturali e ambientali è istituito il Pubblico registro dei beni culturali vincolati. In esso vengono annotati tutti i beni mobili ed immobili di proprietà privata per i quali sia intervenuta la notifica a norma della legge 20 giugno 1909, n. 364, della legge 11 giugno 1922, n. 778, della legge 1° giugno 1939, n. 1089, della legge 29 giugno 1939, n. 1497, del decreto del Presidente della Repubblica 30 settembre 1963, n. 1409.

2. Nei casi di incerta identificazione degli immobili vincolati, la Soprintendenza per i beni ambientali e architettonici o la Soprintendenza archeologica competente per territorio procedono, mediante accertamento catastale d'ufficio, all'aggiornamento del provvedimento di notifica. Il proprietario di un bene non vincolato può chiedere alla Soprintendenza competente la dichiarazione di vincolo.

3. Il Ministero provvede, entro due anni dalla data di entrata in vigore della presente legge, a pubblicare gli elenchi dei beni notificati e, annualmente, al loro aggiornamento.

4. Le schede dei beni immobili notificati sono trasmesse, via via che vengono redatte, al catasto, che annota il vincolo nel certificato cata-

stale. L'annotazione può essere richiesta al catasto anche dal proprietario dell'immobile, sulla base della notifica del vincolo o della scheda da parte del Ministero o della Soprintendenza competente.

5. L'alienazione degli oggetti mobili elencati nel Pubblico registro, fermi restando tutti gli obblighi previsti dalla normativa vigente, avviene per atto pubblico o scrittura privata autenticata. Gli atti relativi sono soggetti all'imposta di registro in misura fissa e all'onorario notarile graduale ridotto al 25 per cento.

Art. 3

(Esenzioni da imposte dirette per gli immobili con destinazione ad usi culturali)

1. Non concorrono alla formazione del reddito delle persone fisiche, del reddito delle persone giuridiche nonché dei redditi assoggettati ad altre imposte a favore di regioni o enti locali ai fini delle relative imposte, i redditi catastali degli immobili totalmente adibiti a sedi, aperte al pubblico, di musei, biblioteche, archivi, cineteche, emeroteche dello Stato, di enti pubblici, di istituzioni e fondazioni, di privati, quando al possessore non derivi alcun reddito dalla utilizzazione dell'immobile.

2. Non concorrono altresì alla formazione dei redditi di cui al comma 1, ai fini delle relative imposte, i redditi catastali o proventi dei biglietti di ingresso degli edifici, parchi o giardini, che siano vincolati ai sensi delle leggi di cui al comma 1 dell'articolo 2, e successive modificazioni e integrazioni, sempre che da tali beni non derivi altro reddito al possessore e che essi siano totalmente aperti al pubblico nei tempi e secondo le modalità concordate con gli organi competenti del Ministero per i beni culturali e ambientali o delle regioni.

Nel caso di apertura al pubblico solo di una porzione dell'edificio, parco o giardino, l'esenzione non riguarda la parte che non sia aperta al pubblico e sia destinata ad abitazione o ad altri usi privati dei proprietari o, comunque, dei possessori. Per i parchi o giardini o quella di parte di essi che dai predetti organi sono riconosciuti come pertinenza di un edificio soggetto a tutela, si applica lo stesso regime fiscale dell'edificio.

3. Per fruire del beneficio, gli interessati devono denunciare la mancanza di reddito nei termini e con le modalità di cui all'articolo 38, secondo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 597.

4. Il mutamento di destinazione degli immobili indicati al presente articolo senza la preventiva autorizzazione dell'Amministrazione per i beni

culturali e ambientali, la chiusura non autorizzata, il mancato assolvimento degli obblighi di legge per consentire l'esercizio del diritto di prelazione dello Stato sui beni immobili vincolati determinano la decadenza dalle agevolazioni tributarie. Resta ferma ogni altra sanzione.

5. Il Ministero per i beni culturali e ambientali dà immediata comunicazione agli uffici tributari delle violazioni che comportano la decadenza dalle agevolazioni e ne invia copia al contribuente.

Art. 4

(Determinazione e aggiornamento dei redditi catastali degli immobili vincolati)

1. La determinazione o l'aggiornamento dei redditi degli immobili vincolati sono effettuati mediante l'applicazione della minore tra le tariffe d'estimo, previste per le abitazioni della zona censuaria nella quale esse sono collocate. Qualora i predetti immobili risultino allibrati al catasto terreni, il relativo reddito catastale è ridotto a metà ai fini dell'applicazione delle imposte sul reddito.

2. Nel certificato catastale degli immobili di cui al comma 1 è annotato il vincolo cui sono assoggettati.

3. Il mutamento di destinazione degli immobili di cui al comma 1 senza la preventiva autorizzazione dell'Amministrazione per i beni culturali e ambientali o il mancato assolvimento degli obblighi di legge per consentire l'esercizio del diritto di prelazione dello Stato sui beni immobili vincolati determinano la decadenza delle agevolazioni tributarie. Resta ferma ogni altra sanzione.

4. L'Amministrazione per i beni culturali e ambientali dà immediata comunicazione agli uffici tributari delle violazioni che comportano la decadenza dalle agevolazioni.

Art. 5

(Agevolazioni fiscali per interventi di conservazione e di restauro)

1. Oltre alle erogazioni liberali di cui ai commi 2 e 4 dell'articolo 1 sono interamente deducibili dal reddito delle persone fisiche o giuridiche, sulla base di un progetto approvato dalla Soprintendenza competente:

a) le spese strettamente attinenti alla conservazione del bene, sostenute dai soggetti obbligati alla manutenzione, protezione o restauro delle cose vincolate ai sensi delle leggi vigenti;

b) le spese per gli impianti di sicurezza e per quelli finalizzati alla buona conservazione delle cose e delle collezioni di cui, rispettiva-

mente, agli articoli 3 e 5 della legge 1° giugno 1939, n. 1089, e delle cose vincolate ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 30 settembre 1963, n. 1409, anche se tali cose o collezioni sono conservate in edifici non vincolati.

2. Le spese, incluse quelle per gli impianti tecnologici, non obbligatorie per legge, ma tuttavia giudicate necessarie, nell'ambito di un progetto approvato della Soprintendenza competente, per la fruizione del bene in rapporto al suo decoro e alla sua destinazione d'uso, sono deducibili nella misura risultante da apposita certificazione richiesta dall'interessato entro il 31 gennaio, rilasciata dalla stessa Soprintendenza entro i successivi sessanta giorni.

3. La congruità delle spese di cui ai commi 1 e 2 è attestata con perizia giurata del direttore dei lavori.

4. Qualora le spese di cui ai commi 1 e 2 superino l'ammontare del reddito complessivo per l'anno cui si riferiscono, ai fini della deducibilità esse possono essere imputate, su richiesta dell'interessato, a più esercizi successivi per un massimo di dieci.

5. Alle forniture dei beni e servizi destinati alle opere di manutenzione straordinaria, protezione o restauro di beni culturali vincolati ai sensi delle leggi vigenti, realizzata da soggetti pubblici o privati, l'imposta sul valore aggiunto si applica con l'aliquota di cui alla parte II della tabella A del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, e successive modificazioni.

6. Il mutamento di destinazione dei beni, senza la preventiva autorizzazione dell'Amministrazione per i beni culturali e ambientali, il mancato assolvimento degli obblighi di legge per consentire l'esercizio del diritto di prelazione dello Stato sui beni immobili e mobili vincolati, la tentata esportazione o spedizione non autorizzata determinano la decadenza delle agevolazioni godute e, inoltre, il pagamento di una pena pecuniaria pari all'ammontare delle agevolazioni stesse. L'Amministrazione per i beni culturali e ambientali dà immediata comunicazione ai competenti uffici tributari, e all'interessato, delle violazioni che comportano tal decadenza; dalla data di ricevimento della comunicazione iniziano a decorrere i termini per il pagamento dell'imposta dovuta, della pena pecuniaria e dei relativi accessori.

Art. 6.

(Deducibilità delle erogazioni liberali)

1. Sono interamente deducibili dal reddito delle persone fisiche e giuridiche, oltre a quelle indicate all'articolo 1, le erogazioni liberali a favore dello Stato, di enti o istituzioni pubbliche, di fondazioni, di

associazioni culturali legalmente riconosciute e senza scopi di lucro, quando siano destinate a uno dei seguenti fini:

a) l'acquisto di beni culturali vincolati per musei statali, di enti locali, di altre istituzioni o fondazioni o di musei privati regolarmente aperti al pubblico in base a un calendario fissato d'intesa con la Soprintendenza competente;

b) la manutenzione, la protezione e il restauro di beni culturali vincolati indicati in un apposito elenco predisposto annualmente dal Consiglio nazionale per i beni culturali e ambientali, tenuto conto delle proposte formulate, nell'ambito della loro competenza, dalle regioni.

2. Sono deducibili per il 50 per cento del loro ammontare le erogazioni liberali in denaro a favore dello Stato, di enti o istituzioni pubbliche, di fondazioni e di associazioni culturali legalmente riconosciute e senza scopo di lucro, che siano destinate a:

a) l'acquisto, per musei aperti al pubblico dello Stato, di enti locali e di fondazioni, di opere di autori viventi o comunque realizzate da meno di cinquanta anni;

b) l'acquisto di beni culturali vincolati, o dei quali si proponga e venga effettivamente notificato il vincolo entro il termine di tre mesi, per collezioni private, purché l'opera sia resa accessibile al pubblico secondo modalità concordate con la competente Soprintendenza;

c) la manutenzione, protezione e restauro di beni vincolati ai sensi delle leggi vigenti, quando non siano compresi nell'elenco di cui alla lettera b) del comma 1;

d) l'effettuazione di mostre ed esposizioni o di ricerche, inventari, cataloghi che siano riconosciuti di rilevante interesse scientifico e culturale dal Consiglio nazionale per i beni culturali e ambientali.

3. Le opere acquisite fruendo delle agevolazioni fiscali di cui al presente articolo, possono essere acquistate solo con atto notarile in cui sia annotata l'agevolazione goduta e possono successivamente essere alienate solo allo Stato, alle regioni o ad enti locali.

4. Sono deducibili per il 30 per cento del loro ammontare le erogazioni liberali in denaro a favore di fondazioni e associazioni culturali legalmente riconosciute e senza scopo di lucro, per lo svolgimento di attività di studio, ricerca, documentazione, esposizione che siano conformi ai loro fini istituzionali.

5. I beneficiari delle erogazioni liberali debbono utilizzarle entro due anni secondo la loro destinazione e darne documentazione nei loro bilanci. Le somme eventualmente non utilizzate debbono essere versate al Fondo di cui all'articolo 1.

Art. 7.

(Pagamento dell'imposta di successione mediante cessione di beni ereditari)

1. Gli eredi e i legatari possono proporre allo Stato a scomputo totale o parziale dell'imposta di successione, delle relative imposte ipotecarie e catastali, degli interessi, soprattasse e pene pecuniarie, la cessione di beni vincolati ai sensi della legislazione vigente, o dei quali si propone il vincolo, nonché di opere di autori viventi o la cui successione risalga ad epoca inferiore al cinquantennio e alla cui acquisizione lo Stato sia interessato.

2. La proposta di cessione, contenente la descrizione dettagliata dei beni offerti e la loro valutazione, deve essere sottoscritta a pena di nullità da tutti gli eredi o dal legatario, e presentata al Ministero per i beni culturali e ambientali ed al competente ufficio del registro, nei termini previsti dal testo unico delle disposizioni concernenti l'imposta sulle successioni e donazioni. Nella proposta di cessione gli eredi o il legatario possono chiedere di essere sentiti personalmente o a mezzo di un loro delegato.

3. L'Amministrazione per i beni culturali e ambientali attesta per ogni singolo bene l'esistenza delle caratteristiche previste dalla vigente legislazione di tutela e dichiara entro sessanta giorni, dandone comunicazione agli eredi o al legatario, l'interesse ovvero il non interesse dello Stato ad acquisire il bene. La comunicazione positiva equivale, per i beni non ancora vincolati, a notificazione del vincolo. Per le opere di autori viventi o la cui esecuzione risalga ad epoca inferiore al cinquantennio, l'interesse dello Stato alla loro acquisizione è dichiarato dal competente comitato di settore del Consiglio nazionale per i beni culturali e ambientali.

4. Le condizioni ed il prezzo al quale lo Stato è disposto ad accettare la cessione sono stabiliti entro i tre mesi successivi con decreto del Ministro per i beni culturali e ambientali, sentito il competente comitato di settore, previa verifica della possibilità di reintegrare le minori entrate fiscali mediante versamento all'erario della somma corrispondente attingendo dal Fondo di cui all'articolo 1.

5. Qualora il Ministro decida di non far ricorso o di far ricorso solo parzialmente a tale Fondo, procede alla determinazione del prezzo e all'emanazione del decreto di concerto col Ministro delle finanze. In tal caso il termine per l'emanazione del decreto è elevato a sei mesi e ne viene data comunicazione agli eredi o al legatario.

6. Entro i due mesi successivi alla data di notifica del decreto di cui al comma 6, il proponente notifica al Ministro per i beni culturali e ambientali, a pena di decadenza, la propria accettazione.

7. Nel caso di cessione di beni mobili, i beni devono essere consegnati i trenta giorni successivi alla notifica dell'accettazione, altrimenti la cessione è annullata e l'interessato è tenuto a pagare, oltre all'imposta, una pena pecuniaria pari a un terzo del prezzo concordato. La consegna comporta il trasferimento della proprietà dei beni allo Stato.

8. Nel caso di cessione di beni immobili il trasferimento dei beni allo Stato ha effetto dalla data di notifica della dichiarazione di accettazione. Il decreto di cui al 4 comma e la dichiarazione di accettazione, con firma autenticata, costituiscono titolo per la trascrizione del trasferimento sui registri immobiliari.

9. Ai fini dell'estinzione del debito tributario, gli eredi devono produrre al competente ufficio del registro, entro sessanta giorni dalla dichiarazione di accettazione, le copie autentiche della accettazione stessa e del decreto recante la indicazione del valore dei beni ceduti, nonché una dichiarazione che attesti l'avvenuto trasferimento di proprietà.

10. Qualora il valore dei beni ceduti superi l'importo dell'imposta e degli accessori, al cedente non compete alcun rimborso per la differenza; ove il valore dei beni ceduti sia inferiore all'importo dell'imposta e degli accessori, il cedente è tenuto al pagamento della differenza.

11. Qualora la cessione non abbia luogo, l'erede è tenuto al pagamento dell'imposta e degli interessi moratori previsti per legge, senza applicazione di penali. Il Ministero per i beni culturali e ambientali dà immediata comunicazione all'Ufficio del registro della mancata cessione; dalla data di ricevimento della comunicazione iniziano a decorrere i termini per il pagamento della imposta e dei relativi accessori.

Art. 8.

(Pagamento delle imposte dirette mediante cessione di beni culturali)

1. I soggetti tenuti al pagamento dell'Irpef o dell'Irpeg possono proporre di cedere allo Stato, per il pagamento totale o parziale di tali imposte, beni vincolati ai sensi delle leggi vigenti.

2. La proposta di cessione deve essere formulata, almeno cinque mesi prima della scadenza delle imposte cui si riferisce, alla Soprintendenza competente per territorio e comunicata contemporaneamente al competente Ufficio delle imposte; e deve essere accompagnata da una valutazione del prezzo del bene.

3. La Soprintendenza competente, entro il termine massimo di due mesi, dichiara l'interesse culturale all'acquisizione dell'opera e, dopo

aver sentito il parere del competente Ufficio tecnico erariale che si intende positivo in caso di mancata pronuncia entro quindici giorni e dopo aver consultato la Commissione di cui al comma 5 dell'articolo 1, accetta oppure no il prezzo proposto. Nel primo caso la cessione si intende definitivamente accettata; nel secondo caso la Soprintendenza può controproporre un altro prezzo che il proprietario accetta o rifiuta entro il termine di un mese. In caso di accettazione la cessione è definitiva; altrimenti la proposta decade.

4. Il trasferimento giuridico della proprietà allo Stato decorre dal momento in cui, ai sensi del comma 3, la cessione si considera definitivamente accettata. Entro il mese successivo il bene deve essere materialmente consegnato pena l'annullamento della cessione.

5. Nel caso di cessione di beni immobili, il trasferimento allo Stato avviene, pena nullità, a condizione che i beni siano privi di iscrizioni e trascrizioni pregiudizievoli.

6. Qualora il prezzo accettato da entrambe le parti superi l'importo annuale dell'Irpef o dell'Irpeg, la somma residua è considerata come anticipo per i pagamenti degli anni successivi. Se, entro dieci anni dal trasferimento del bene, l'importo della cessione presenta un avanzo positivo rispetto alle somme richieste per il pagamento delle imposte, l'interessato può richiedere il rimborso della differenza, senza pagamento di interessi.

7. In tutti i casi qui considerati il minor introito fiscale per il mancato pagamento dell'Irpef o dell'Irpeg è reintegrato mediante trasferimento all'Erario della somma corrispondente attingendo al Fondo per gli acquisti di beni culturali di cui all'articolo 1.

8. Qualora l'Amministrazione dello Stato, per qualunque motivo, non sia interessato non sia in grado di acquisire il bene culturale al prezzo offerto dal proprietario, ne dà notizia, entro due mesi dalla proposta, alla regione, alla provincia, al comune in cui ha sede la Soprintendenza competente: la regione, la provincia o il comune hanno in tal caso un mese di tempo per accettare la proposta al prezzo indicato, o a un minor prezzo concordato col proprietario, ed acquisire il bene a loro spese.

9. Nel caso che si tratti non di beni culturali vincolati, ma di opere di autori viventi o la cui esecuzione risalga a un'età inferiore al cinquantennio, la proposta di cessione allo Stato del bene mediante pagamento dell'imposta Irpef o Irpeg può essere rivolta al proprietario di tale bene unicamente per iniziativa del Ministero per i beni culturali e ambientali, su segnalazione dei propri organi periferici, degli Istituti centrali, dei Comitati di settore del Consiglio nazionale per i beni culturali e ambientali, in particolare in occasione di mostre, di esposizioni o di pubbliche aste.

La proposta va rivolta al proprietario dell'opera, accompagnata da un'offerta circa il prezzo. Entro un mese dalla formulazione della proposta, il proprietario può accettare il prezzo offerto, e in tal caso la cessione si considera definitiva; oppure può controproporre una diversa valutazione, e in tal caso il Ministero per i beni culturali e ambientali ha un mese di tempo per esprimere il proprio consenso e portare a termine l'acquisto. Si applicano anche in questo caso le norme contenute nei commi 4, 6, 7.

10. Per le opere di arte contemporanea, la proposta di acquisto può essere rivolta al proprietario da parte del Ministero per i beni culturali, anche su richiesta degli enti locali per i loro musei. In tal caso, gli enti locali si impegnano a reintegrare l'Erario per i minori introiti fiscali.

Art. 9.

(Agevolazioni in casi di donazione a favore dello Stato o di enti pubblici)

1. Gli atti di donazione, sia a favore dello Stato che di enti pubblici territoriali, che abbiano ad oggetto beni culturali o altri beni o somme di denaro con la specifica destinazione all'acquisto, alla valorizzazione, al restauro, all'incremento o al pubblico godimento di beni culturali, sono preventivamente comunicati ai destinatari, i quali hanno tre mesi di tempo per decidere circa l'accettazione o meno della donazione. Per lo Stato decide il Ministero per i beni culturali e ambientali, su proposta del Comitato di settore o dei Comitati di settore riuniti del Consiglio nazionale, sentito il parere della Soprintendenza o delle Soprintendenze competenti per materia e per territorio. L'accettazione della donazione da parte dello Stato o degli enti pubblici territoriali deve essere accompagnata da una valutazione degli oneri prevedibili per la parte pubblica. In caso di accettazione, gli atti di donazione possono essere stipulati con atto pubblico rogato, a scelta del donante, dal notaio o dagli uffici roganti dell'Amministrazione beneficiaria.

2. Le amministrazioni e gli enti beneficiari hanno la facoltà di assumere provvisoriamente, prima dell'accettazione, gli oneri della custodia, conservazione e manutenzione dei beni di cui al comma 1, fatta salva, in caso di mancato perfezionamento della donazione, la rivalsa nei confronti degli obbligati.

3. I beni e le somme di denaro oggetto della donazione non possono essere destinati a scopi diversi da quelli indicati.

Art. 10.

(Contributi a fondo perduto e mutui a tasso agevolato per interventi di restauro o risanamento di immobili sottoposti a tutela)

1. Al fine di promuovere gli interventi più urgenti di conservazione, restauro o risanamento del patrimonio edilizio privato di interesse culturale, il secondo comma dell'articolo 3 della legge 21 dicembre 1961, n. 1552, è sostituito dal seguente:

«Le Soprintendenze redigono ogni tre anni, in rapporto all'ammontare previsto dal relativo capitolo di spesa, un elenco di opere di preminente interesse riguardanti le strutture portanti e le coperture di immobili vincolati di proprietà privata, opere per le quali viene preventivato un contributo fino al 30 per cento delle spese, con un massimo di lire 150 milioni.

Tale limite massimo è elevabile ogni triennio con decreto del Ministro per i beni culturali e ambientali in proporzione all'aumento medio dei costi. Se le opere non sono realizzate entro il triennio, il contributo si riduce alla metà. Il contributo è versato per la metà all'inizio dei lavori, per la metà alla loro conclusione sulla base di una dichiarazione giurata del direttore dei lavori circa i tempi di esecuzione e l'ammontare delle spese».

2. Le convenzioni previste dall'articolo 3 della legge 21 dicembre 1961, n. 1552, per gli immobili restaurati a carico totale o parziale dello Stato possono prevedere l'accessibilità al pubblico per un limite massimo di trent'anni nel primo caso e di venti anni nel secondo.

3. A favore dei proprietari di immobili vincolati che eseguano sugli immobili stessi interventi di conservazione e di restauro può essere concesso un contributo in conto interessi nella misura del 3 per cento annuo per mutui di durata decennale e dell'ammontare massimo del 50 per cento delle spese preventivate e in ogni caso per non più di lire 300 milioni. Sia il tasso di interesse sia l'ammontare massimo del mutuo sono modificabili ogni triennio con decreto del Ministro per i beni culturali e ambientali, in rapporto all'andamento dell'inflazione. Per la copertura del contributo in conto interessi il Ministro per i beni culturali e ambientali mette ogni anno a disposizione degli istituti di credito, con i quali stipula apposita convenzione, una quota del fondo di cui all'articolo 1. Le domande di mutuo, da presentare annualmente, sono prese in considerazione dagli istituti di credito convenzionati secondo l'ordine cronologico di presentazione, e devono essere corredate dal progetto approvato dalla competente Soprintendenza e dalla concessione edilizia, ove prescritto, nonché da una dichiarazione giurata del progettista e del direttore dei lavori circa i tempi di esecuzione

e circa l'ammontare delle spese. Sulla concessione del mutuo decide l'istituto di credito mutuante.

4. Gli interessi dei mutui ipotecari rimasti a carico del proprietario sono deducibili dal reddito delle persone fisiche e giuridiche fino all'ammontare massimo previsto per i mutui di cui all'articolo 7 della legge 22 aprile 1982, n. 168.

Art. 11.

(Agevolazioni fiscali per l'importazione dei beni culturali)

1. L'importazione dall'estero, fatta eccezione per gli Stati membri della Comunità economica europea, di opere di arte contemporanee o di beni che, per il loro autore o per la loro provenienza originaria, siano considerati parte integrante del patrimonio culturale italiano e siano riconosciuti come tali dall'Ufficio importazione competente per territorio del Ministero per i beni culturali e ambientali è esente dalle relative imposte a condizione che:

a) il bene sia proposto per la notificazione e effettivamente notificato entro tre mesi, pena l'annullamento dell'esenzione, ovvero, quando sia opera di autore vivente o realizzata da meno di cinquanta anni, l'interesse culturale sia attestato in una certificazione della Soprintendenza ai beni artistici e storici del territorio in cui ha sede l'Ufficio importazione;

b) l'acquirente del bene si impegni in ogni caso a conservarlo per non meno di trenta anni sul territorio italiano, dando comunicazione all'Ufficio importazione d'origine e alle Soprintendenze competenti per territorio di ogni successivo trasferimento o passaggio di proprietà;

c) l'acquirente sottoscriva l'impegno, valido anche per i successivi proprietari, di esporre periodicamente il bene nel museo indicato dalla Soprintendenza ove egli risiede o per altre esposizioni o mostre temporanee di specifico interesse, su richiesta di tale Soprintendenza.

2. Il mancato assolvimento delle condizioni e degli impegni indicati nel comma 1 comporta la decadenza delle agevolazioni fiscali fruito e il pagamento di una pena pecuniaria pari a tre volte l'importo di tali agevolazioni nonché degli oneri accessori.

Art. 12.

(Accertamento presuntivo del reddito)

1. Ai fini dell'applicazione delle norme sull'accertamento presuntivo del reddito, di cui all'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, e successive modificazioni e integrazio-

ni, la superficie delle unità immobiliari vincolate ed adibite ad abitazione principale o secondaria del proprietario è in ogni caso considerata di metri quadrati 300, se l'effettiva consistenza superi tale dimensione.

Art. 13.

(Norme abrogate)

1. Sono abrogati gli articoli 1, 2, 3, 6, 7, 8, e successive modificazioni, della legge 2 agosto 1982, n. 512.

Contro la dequalificazione dei concorsi e delle carriere*

Premesso che risulta imminente la pubblicazione del bando di concorso per ispettori storici dell'arte ed archeologi, primo gradino del ruolo del personale tecnico del Ministero per i beni culturali e ambientali, corrispondente all'ottavo livello di impiego nella pubblica amministrazione;

che nel bando suddetto non viene più richiesta, come in passato, la Specializzazione post-lauream come requisito fondamentale, essendo ritenuta sufficiente la sola laurea in Lettere o beni culturali e, forse, il diploma di Magistero e del Dams, senza per altro alcuna specificazione relativa all'indirizzo di studio;

che occasione di questo cambiamento è stata la nuova normativa per le assunzioni nel pubblico impiego, DPR 9 maggio 1994, n. 487, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 9 agosto 1994, secondo il quale (art. 2, comma 6) si prescrive il diploma di laurea come sola condizione per accedere all'ottavo livello della pubblica amministrazione;

che il bando di concorso in elaborazione comporterà di fatto la ridefinizione (la cancellazione?) del profilo professionale dei tecnici - storici dell'arte ed archeologi - nel Ministero per i beni culturali: una riscrittura che si fonda sulla definitiva messa in mora degli studi di storia dell'arte e di archeologia, come indispensabili percorsi formativi per la conoscenza e la conservazione del patrimonio artistico ed archeologico;

che se il bando di concorso fosse approvato e pubblicato nei termini esposti, anche una persona che non avesse sostenuto nel corso della carriera universitaria un solo esame di storia dell'arte o di archeologia potrebbe accedere a ruoli essenziali nella gestione dei beni culturali; in modo da sancire, nella sostanza, l'assoluta inutilità di una formazione specifica nei campi dell'archeologia e della storia dell'arte;

che per insegnare storia dell'arte nella scuola secondaria superiore si richiede che il candidato abbia nel suo *curriculum* universitario almeno un esame di storia dell'arte. Mentre d'ora in poi per la gestione

* Il testo che pubblichiamo è l'interrogazione presentata dalla sen. Anna Bucciarelli al Ministro per i beni culturali e ambientali, in data 5 ottobre 1994, sull'importante problema dei percorsi formativi, dei concorsi e dei requisiti professionali di funzionari tecnico-scientifici dell'Amministrazione dei beni culturali.

dei beni culturali non sarebbe necessario neanche questo requisito minimo;

che il DPR 1219/1984 stabilisce che già l'accesso ai ruoli di «collaboratore storico dell'arte» ed «archeologo» (settimo livello di qualifica funzionale) sia condizionato alla frequenza di un corso di Specializzazione, rispettivamente «della durata di almeno un anno» e «biennale»: laddove per accedere al ruolo tecnico di «storico dell'arte» o «archeologo» (ottavo livello) si richiede il conseguimento del diploma di Specializzazione, in storia dell'arte («almeno biennale») o in archeologia: mentre l'intervento attuale segnerebbe una inversione di tendenza sconcertante e del tutto priva di senso, dal momento che il diploma di Specializzazione, conseguito da numerosi studenti ed anche – spesso con notevole sacrificio personale – da dipendenti del Ministero per i beni culturali e ambientali, risulterebbe di conseguenza non più necessario;

che tutto questo avviene, tra l'altro, mentre sono ormai arrivati a concludere il loro ciclo di studi i primi allievi delle facoltà di Conservazione in beni culturali, facoltà universitarie create con lo scopo di formare un personale tecnico qualificato alla gestione dell'enorme – ancora non per molto – patrimonio storico-artistico ed archeologico di questo Paese, al punto che ci si domanda con quale coerenza di intenti si sia favorita la creazione di una linea di studi specificamente orientata alla conservazione, quando poi si opera per disconoscerne così platealmente la peculiarità d'indirizzo;

che se effettivamente il testo del bando di concorso dovesse essere formalizzato in questi termini, sarebbe per ciò formalizzato anche un autentico stravolgimento dell'attività del Ministero per i beni culturali; si chiede di sapere:

quali siano gli orientamenti del Ministro in ordine all'esigenza di salvaguardare la specificità del Ministero per i beni culturali e ambientali salvaguardando per ciò stesso la specificità dei tecnici preposti alla tutela e conservazione;

se a tal fine non ritenga indispensabile mantenere, per l'accesso al ruolo degli ispettori storici dell'arte ed archeologi, il requisito del diploma di Specializzazione post-laurea in Lettere con espresso riferimento all'indirizzo archeologico o storico-artistico;

se non ritenga più in generale indispensabile reagire alla tendenza che vede frustrate le competenze tecniche e professionali dei funzionari di settore, mentre favorisce la confusione di profili e competenze fra personale specializzato e personale amministrativo, confusione che appare tra l'altro contraria ad ogni logica di razionalizzazione e produttività nella gestione del personale stesso.

Perché siamo contro il condono edilizio*

L'Associazione «Istituto Ranuccio Bianchi Bandinelli», fondata da Giulio Carlo Argan, alla quale aderiscono studiosi, docenti, funzionari tecnico-scientifici, amministratori, dirigenti di istituzioni culturali impegnati nell'azione per la salvaguardia, la tutela, la valorizzazione del patrimonio culturale del nostro paese, esprime il più vivo allarme per il decreto sul condono edilizio deciso dal governo. Negli ultimi decenni – è detto in un appello diffuso dall'Associazione – il condono edilizio ha costantemente accompagnato, sorretto, giustificato la politica di speculazione edilizia e di devastazione e rapina del territorio: una politica che non solo ha prodotto danni irreparabili per l'ambiente naturale, per il paesaggio, per i centri storici e per l'assetto urbanistico e territoriale, ma è stata – ben più dell'usura del tempo, delle catastrofi naturali, dei furti, delle vendite illegali – una causa fondamentale della distruzione o comunque del logoramento e dell'impovertimento di tanta parte del patrimonio artistico e storico e delle bellezze ambientali dell'Italia.

E ciò senza recare alcun sostanziale vantaggio alle finanze dei Comuni e in generale alla finanza pubblica: al contrario l'abusivismo ha sempre portato a una crescita irrazionale incontrollata delle spese per le opere di urbanizzazione. Arrestare questo processo rovinoso e distruttivo è dunque un dovere per la coscienza civile e culturale.

Per questo l'Associazione Bianchi Bandinelli rivolge un appello a tutte le forze della cultura e chiede al governo di ritirare il decreto o di accettare, comunque, che esso sia radicalmente modificato. Ciò che serve non è un condono che premi l'illegalità e con ciò ne favorisca la riproduzione. Servono al contrario misure riformatrici che, semplificando la normativa urbanistica, le procedure burocratiche, le pratiche per le concessioni, aiutando i Comuni a dotarsi di moderni strumenti urbanistici, promuovendo anche con incentivi un corretto sviluppo edilizio, tolgano ogni giustificazione all'abusivismo e promuovano una crescita che sia in armonia con l'ambiente e col patrimonio culturale del paese.

* Documento approvato il 6 agosto 1994 dal Comitato esecutivo dell'Associazione Bianchi Bandinelli.

Sì all'autonomia, no alla privatizzazione dei musei e beni culturali*

Il Comitato esecutivo dell'Associazione Ranuccio Bianchi Bandinelli, fondata da Giulio Carlo Argan, ha espresso – nel corso di una riunione tenuta oggi a Roma – sorpresa, preoccupazione ed allarme per l'annuncio dato da alcuni ministri che nell'allegato alla prossima legge finanziaria verrebbe prevista la privatizzazione della gestione dei musei e beni culturali, al fine di renderli «redditizi». In proposito il Comitato esecutivo ha ricordato che da tempo sia il mondo della cultura, sia qualificate forze politiche hanno formulato precise proposte, tradotte anche in disegni di legge, per rivendicare a Soprintendenze e Musei ampia autonomia non solo culturale e scientifica ma di organizzazione e di gestione amministrativa. Ciò al fine di valorizzare realmente le competenze tecniche e scientifiche e di consentire una più ampia iniziativa anche economica, nonché la fornitura di servizi più qualificati per il pubblico: prevedendo fra l'altro la possibilità di affidare a enti, privati, cooperative taluni di questi servizi, e non solo quelli per la vendita dei cataloghi o la ristorazione e la caffetteria, come previsto dalla legge Ronchey, ma l'attività editoriale, le riproduzioni fotografiche, cinematografiche e televisive, la promozione di associazioni o fondazioni di sostegno dell'attività museale, etc. Tutto questo, però, non significa e non può significare, in alcun modo, privatizzazione dei musei e dei beni culturali: tutela, restauro, valorizzazione del patrimonio culturale sono infatti obbligo costituzionale e compito eminentemente pubblico e la stessa gestione dei servizi per i visitatori deve sempre svolgersi sotto la responsabilità di chi ha la direzione culturale e scientifica di Soprintendenze e Musei.

Il comitato esecutivo dell'Associazione Ranuccio Bianchi Bandinelli ha rilevato, al tempo stesso, che proposte di privatizzazione come quelle formulate rivelano oltretutto una grave incompetenza e una visione gretta e meschina della redditività del patrimonio culturale. È infatti del tutto assurdo pensare che tale redditività si possa misurare attraverso il bilancio dei singoli musei. Essa va invece valutata, da un lato, attraverso l'introito complessivo delle attività collegate ai beni cul-

* Documento approvato il 26 settembre 1994 dal Comitato esecutivo dell'Associazione Bianchi Bandinelli.

turali, a partire dal turismo e dalle altre attività connesse; e non può d'altro lato essere considerata solo in termini immediatamente economici, ma in rapporto a tutto ciò che il patrimonio culturale rappresenta, in termini di civiltà, per un paese come l'Italia.

L'Associazione Bianchi Bandinelli auspica perciò che non si intraprendano iniziative sbagliate e pericolose; e che, invece, ci si decida finalmente a superare una gestione ispirata a centralismo e burocratismo e si dia avvio a una riforma nel senso del decentramento e dell'autonomia che sono la chiave di volta per una più piena valorizzazione di questo patrimonio.

Ripensare la politica dei beni culturali. Le proposte dell'Associazione Bianchi Bandinelli*

L'Assemblea dei soci dell'Associazione «Istituto di studi, ricerche e formazione Ranuccio Bianchi Bandinelli», fondata da Giulio Carlo Argan, esprime viva preoccupazione per il taglio che la legge finanziaria attualmente in discussione opera – in percentuale forse maggiore che per ogni altro Ministero – nel bilancio destinato ai beni culturali e ambientali, e particolarmente per quel che riguarda le spese in conto capitale, cioè quelle riservate agli investimenti. Questa scelta conferma una linea che tende a marginalizzare ulteriormente questo settore; e non può che aggravare le condizioni generali che caratterizzano l'ordinamento e la politica dei beni culturali e ambientali. Infatti tali condizioni sono rimaste – e appaiono in modo sempre più evidente – gravemente inadeguate rispetto all'esigenza di far convergere in modo positivo l'impegno dello Stato, delle Regioni e degli Enti locali, delle altre istituzioni, delle Associazioni e dei privati attorno all'obiettivo di realizzare una più ampia ed efficace azione di tutela, recupero, valorizzazione di un patrimonio culturale e ambientale che è fondamentale per l'identità dell'Italia. Un patrimonio che nonostante le dispersioni e le devastazioni che purtroppo sono avvenute rappresenta tuttora – anche ai fini economici oltre che come testimonianza di cultura e di civiltà – una risorsa essenziale, che dovrebbe perciò essere considerata di carattere strategico, per il nostro paese.

La radicale inadeguatezza dell'attuale ordinamento e della politica sin qui praticata sono il frutto di una pluridecennale serie di inadempienze, errori, ritardi di cui si ricordano alcuni momenti essenziali. Risalendo agli inizi del dibattito sulla riforma, tali inadempienze, errori, ritardi possono essere così riassunti:

– la messa in un cassetto, come carta straccia, delle analisi e delle indicazioni (che pure almeno in parte ancora conservano notevoli elementi di validità) scaturite dai lavori della Commissione parlamentare di indagine presieduta dall'on. Franceschini che operò tra il 1964 e il 1966;

* Odg. approvato dall'Assemblea dei soci dell'Associazione Bianchi Bandinelli, svoltasi il 25 novembre 1994.

– la mancata attuazione dell'impegno assunto al momento della costituzione delle Regioni e sancito nel decreto 616 del 1977 di procedere entro breve tempo a una revisione e ridefinizione delle competenze e dei rapporti, in materia di beni culturali e ambientali, fra Stato, Regioni, Enti locali:

– la vita grama e stentata del nuovo Ministero per i beni culturali e ambientali, istituito nel 1975 coll'ambizione di essere un ministero «atipico», di carattere tecnico e scientifico, e in realtà rimasto sempre lontano da tale obiettivo, oppresso com'è dalla sottovalutazione nell'ambito del governo come ministero di seconda serie, privo perciò di autorevolezza politica e ridotto ad avvalersi solo delle briciole (in media lo 0,20 per cento annuo, e ora ancor meno) del bilancio statale;

– il mancato sviluppo, a differenza di quello che per questi stessi anni è accaduto negli altri paesi della Comunità europea, nella direzione dell'autonomia e del decentramento (è cresciuto, al contrario il peso della mentalità burocratica e centralistica, a danno delle esigenze tecnico-culturali e delle necessità degli uffici periferici) e l'insufficiente connessione, da un lato, con i problemi generali della conoscenza e della ricerca, dall'altra con la programmazione e con lo sviluppo delle città e del territorio;

– il prevalere della logica dell'intervento straordinario (giacimenti culturali, fondi Fio, leggi eccezionali come quella per i terremoti, e di conseguenza il ricorso sempre più frequente alle concessioni), deprimendo invece la capacità ordinaria di prevenzione, conservazione, tutela;

– l'assenza di una politica sistematica diretta a ricercare la cooperazione e il confronto tra il pubblico e il privato in un così delicato settore, in modo da coinvolgere concretamente anche i privati nell'impegno per una più estesa e diffusa azione di salvaguardia, tutela, restauro dei beni culturali: anzi sostanziali passi indietro sono stati compiuti al riguardo rispetto alle parziali misure di agevolazione previste, con risultati che pure erano stati positivi, dalla legge 512 del 1982;

– l'inadeguata valorizzazione del patrimonio umano di capacità e competenza ed anzi la mortificazione del personale tecnico-scientifico operante negli organi di tutela a causa di uno stato giuridico di tipo tradizionalmente burocratico, che non sollecita responsabilità e iniziative, e di livelli retributivi che non hanno alcun rapporto con settori analoghi quali la ricerca e l'Università.

Rispetto alla gravità dei ritardi e delle carenze qui richiamate e alla complessità dei problemi che ne emergono, appare del tutto insufficiente (e per molti aspetti può anche essere controproducente) un par-

ziale rimaneggiamento dell'attuale organizzazione del Ministero attraverso l'accorpamento del settore dei beni culturali e ambientali con le residue competenze in materia di spettacolo rimaste al governo dopo la soppressione del Ministero del turismo e dello spettacolo. Non si risolvrebbe in questo modo né il problema di dare al nuovo Ministero un adeguato peso politico né quello di valorizzare e articolare adeguatamente, anche in sede istituzionale, le connessioni con altri campi delle attività culturali (per esempio quelli della ricerca e dell'Università, rispetto ai quali si accentuerebbe anzi la separatezza). Si avrebbe d'altro canto il rischio di dare un eguale ordinamento amministrativo a settori di intervento pubblico che costituiscono sistemi retti da logiche assai differenti, come sono il sistema della gestione e della tutela del patrimonio storico e culturale ereditato dal passato e quello costituito dagli strumenti per la promozione di nuova produzione culturale (arte, cultura, spettacolo) e per la sua conoscenza e diffusione: col pericolo di far prevalere anche per i beni culturali una logica di tipo «spettacolare» (che privilegia cioè l'azione per mostre ed esposizioni rispetto a quella tecnicamente e scientificamente più impegnativa per la prevenzione, la conservazione, il restauro) senza peraltro dare soluzione ai molti problemi, anche istituzionali, in precedenza richiamati.

L'Assemblea dell'Associazione «Istituto Bianchi Bandinelli» sollecita perciò le forze politiche e il governo a impegnarsi per rovesciare questa tendenza e per elaborare in tempi brevi — scartando soluzioni poco mediate e promuovendo il confronto con le forze della cultura oltre che con le rappresentanze parlamentari — una linea di iniziative e di riforme legislative e ordinamentali diretta ad affrontare efficacemente questi problemi. In sintesi:

1. è sotto molti profili essenziale e prioritario dare agli interventi del governo nei diversi campi della cultura un assetto che sia coerente con la logica di sistema che deve presiedere a ciascun settore: evitando perciò l'attuale sparpagliamento di competenze fra vari ministeri e riordinandole invece attorno a tre finalità essenziali (la ricerca e il suo intreccio con la formazione superiore; la conservazione del patrimonio storico e culturale; la promozione e la diffusione della cultura) ma potenziando tra i vari settori anche le opportune connessioni e sinergie. Questo obiettivo comporta una coerente unificazione nei tre Ministeri che corrispondono a questi sistemi (Ricerca e Università; Beni culturali e ambientali; Promozione e attività culturali) delle troppe competenze oggi frazionate anche tra Ministeri diversi (Presidenza del Consiglio; Interno; Affari esteri; Industria; Poste e telecomunicazioni, etc.); e un efficace coordinamento tra tali Ministeri nell'ambito del governo. Ma si può anche guardare, come punto d'arrivo, a un grande

Ministero unico per la Cultura e la Ricerca che davvero presieda a tutti questi settori, articolandosi però – ovviamente – in Dipartimenti in corrispondenza di ciascuno dei sistemi omogenei sopra richiamati;

2. L'accorpamento dei ministeri e l'unificazione delle competenze è, però, solo un aspetto delle più rilevanti questioni di ordinamento che oggi si pongono. Non meno, ed anzi ancora più importante, è invertire la paralizzante tendenza al verticismo e al burocratismo e al mancato raccordo tra i diversi livelli delle responsabilità e dell'intervento pubblico: occorre perciò rovesciare questa tendenza procedendo con decisione su una linea di autonomia e decentramento, nel quadro della necessaria riforma e dell'ammodernamento della Pubblica Amministrazione. Per i beni culturali e ambientali ciò deve significare soprattutto due cose: dare effettiva autonomia di gestione – oltre che culturale e scientifica – ai vari istituti in cui oggi si articola l'organizzazione statale della tutela, cioè a Soprintendenze, Musei, Biblioteche statali, Archivi, etc., naturalmente in rapporto alle diverse responsabilità di ciascuno di essi; dare avvio a un nuovo rapporto di collaborazione e a un sistema integrato di competenze tra Stato, Regioni, Enti locali, a partire dall'approvazione e dalla messa in atto della convenzione già predisposta tra Stato e Regioni e dalla valorizzazione dello strumento rappresentato dagli accordi di programma. Già da tempo sono state elaborate, a questo riguardo, adeguate proposte legislative e non legislative. Occorre procedere decisamente su questa strada, se non ci si vuole fermare a risultati molto modesti e in buona parte pressoché nulli, come è il caso dell'ultima legge sull'autonomia dei musei:

3. non è pensabile di compiere un'effettiva svolta e di mobilitare tutte le energie e le risorse necessarie per la salvaguardia del nostro patrimonio culturale e ambientale se non instaurando un nuovo e fecondo rapporto tra pubblico e privato. I primi passi compiuti, per promuovere questo più fecondo rapporto, con la legge 512 del 1982 si sono (o meglio si erano) dimostrati efficaci, ma sono stati in larga parte vanificati prima dalla mancata applicazione, per il continuo rinvio del regolamento di attuazione, di molte norme importanti; poi dalla riduzione delle agevolazioni Irpef e dall'aumento dell'Iva per i lavori di restauro e dalla persistente modestia dei fondi a disposizione per la concessione di mutui agevolati per l'esecuzione di tali lavori. Una piattaforma assai più organica e assai più avanzata, su questa materia e su molti altri problemi connessi, era già in discussione in sede legislativa al Senato nella scorsa legislatura: è necessario giungere, al riguardo, al varo sollecito di una legge e di una politica profondamente innovativa;

4. grande attenzione va dedicata ai problemi della formazione universitaria del personale tecnico-scientifico, da cui dipende l'auspicato

salto di qualità nella gestione dei beni culturali: nonché ai temi del reclutamento, delle carriere, dello stato giuridico ed economico. Non poche perplessità sono emerse sul proliferare dei corsi di laurea in beni culturali con l'ultimo piano triennale, mentre sono state sollevate critiche di indubbia fondatezza su tutto il complesso dell'organizzazione didattica e scientifica della formazione universitaria degli operatori dei beni culturali. Questa va ridisegnata nei vari livelli in cui si articola (diploma, laurea, dottorato, specializzazione), in modo da garantire professionalità più ricche e complete, aperte all'uso delle tecnologie richieste da una moderna gestione dei beni culturali, con percorsi formativi specialistici, adeguati alle esigenze di una più avanzata ricerca. In parallelo, andranno ridefiniti i profili professionali, in modo da creare un rapporto coerente tra requisiti di ammissione e reclutamento, tra titoli culturali e carriera. Proprio per questo è assolutamente negativa l'ipotesi di bandi di concorso per archeologi, storici dell'arte, archivisti, bibliotecari che richiedano un semplice e generico titolo di laurea: la base non può non essere la specializzazione successiva alla laurea. Una maggiore omogeneità di trattamenti col comparto ricerca e con quello universitario appare indispensabile sia per continuare a garantire un alto livello di qualificazione sia per rendere possibile un più agevole interscambio tra le diverse carriere. Particolare attenzione va data, promuovendo in tempi brevi un'adeguata soluzione, anche alla formazione e alla qualificazione professionale dei restauratori: combattendo la proliferazione di brevi corsi che non possono dare serie garanzie, promuovendo la costituzione a livello regionale di scuole laboratorio quadriennali sotto la vigilanza e con la cooperazione dell'Istituto Centrale per il Restauro, dell'Opificio per le Pietre Dure, dell'Istituto per la Patologia del libro, prevedendo la costituzione di un albo dei restauratori con un serio e impegnativo accertamento dei requisiti culturali e professionali. Analoghi albi vanno previsti per archeologi, storici dell'arte, archivisti, bibliotecari;

5. è estremamente urgente, al fine di garantire il più possibile nei rapporti internazionali la tutela del nostro patrimonio culturale, varare rapidamente la legge di recepimento delle Direttive e del Regolamento Cee sulla disciplina della circolazione dei beni, nonché sul potenziamento della documentazione e del censimento del patrimonio nazionale e sul rafforzamento degli Uffici esportazione. Un testo legislativo soddisfacente era già stato varato dal Senato prima della fine della legislatura; ma pur avvalendosi delle procedure abbreviate previste in questi casi dai regolamenti parlamentari al fine di giungere rapidamente all'approvazione definitiva della legge, la discussione sul provvedimento è proceduta finora a rilento al Senato. Si auspica, perciò, che incer-

tezze e difficoltà siano superate, così da procedere al più presto al varo di questo testo legislativo;

6. una particolare attenzione va dedicata al dibattito in corso sulla nuova legge per i Lavori Pubblici. È interesse generale del Paese che non si compiano gravi passi indietro rispetto ai principi di maggiore razionalità negli interventi affermati nella legge Merloni. Al tempo stesso vanno adeguatamente garantite le specifiche esigenze del settore dei beni culturali.

Le misure qui indicate sono, come è evidente, quelle che presentano carattere di maggiore urgenza. Ma esse non possono far dimenticare né la necessità di un'attenta revisione della legge di tutela del 1939 né l'esigenza che ci si decida finalmente a destinare ai beni culturali una percentuale del bilancio statale che vada oltre i livelli indecenti sin qui rimasti non superati.