

## Più luci che ombre nel nuovo d.l. beni culturali

*di Valerio Francola*

*maggio 2014*

Il decreto contenente disposizioni urgenti per la tutela del patrimonio culturale, lo sviluppo della cultura e il rilancio del turismo, approvato dal Consiglio dei Ministri del 22 maggio 2014, sta raccogliendo consensi importanti tra esperti e operatori dei settori interessati, beni culturali e turismo. Il primo elemento da sottolineare riguarda proprio l'intenzione chiara di iniziare un percorso di promozione congiunta tra turismo e cultura, temi complementari che devono essere considerati due facce della stessa medaglia. Va dato atto già al governo Letta, e all'ex Ministro Bray, di aver intrapreso questa strada che ora il governo Renzi e il Ministro Franceschini hanno deciso di proseguire con maggiore impulso e determinazione. L'obiettivo prioritario del "*decreto beni culturali*" è quello di concentrare finalmente in un unico testo temi da sempre interconnessi, industria turistico/culturale, tutela e valorizzazione dei beni culturali, fondazioni liriche e mondo dello spettacolo, digitalizzazione del patrimonio artistico. Un decreto ovviamente non può risolvere decenni di ritardi che si sono oramai accumulati nel settore dei beni culturali e che hanno generato problemi strutturali e organizzativi drammatici. Lo sa molto bene il governo Renzi. Sia Delrio sia Franceschini in conferenza stampa hanno voluto sottolineare che siamo di fronte ad un primo atto da inquadrare in un piano strategico più ampio di complessivo rilancio che riguarderà la valorizzazione e la conservazione del nostro patrimonio culturale e l'industria turistica italiana. Lo sanno bene anche le voci più critiche che

---

Alcune delle osservazioni contenute in questa breve nota sono una rielaborazione di idee sviluppate nel corso di un dibattito svoltosi in Astrid a cui hanno contribuito Marco Cammelli, Luigi Covatta, Alessandro Leon, Bruno Zanardi.

evidenziano alcune ombre del decreto legge (di cui non esiste ancora un testo definitivo disponibile). Ma procediamo con ordine.

### **Le “luci”: gli aspetti positivi del d.l beni culturali**

Le disposizioni riguardanti il c.d. “Art bonus” rappresentano indubbiamente uno degli elementi più importanti introdotti dal nuovo decreto. Si tratta di strumenti concreti che finalmente permetteranno ai privati “illuminati” di contribuire alla valorizzazione e alla conservazione del patrimonio artistico italiano. Rispetto al Decreto Valore Cultura voluto dall’ex Ministro Bray che prevedeva per donazioni fino a 10 mila euro in favore della cultura l’eliminazione di oneri amministrativi a carico del privato, il nuovo decreto del Ministro Franceschini compie alcuni passi avanti. Il credito di imposta del 65% (per il 2014 e il 2015) e del 50% (per il 2016), ripartito in tre quote annuali di pari importo e utilizzabile per le imprese verrà applicato a donazioni a favore di interventi di manutenzione, protezione e restauro di beni culturali pubblici, musei, siti archeologici, archivi e biblioteche pubblici, teatri pubblici e fondazioni lirico sinfoniche. L’incentivo fiscale verrà riconosciuto alle persone fisiche e agli enti non commerciali nei limiti del 15% del reddito imponibile e ai soggetti titolari di reddito d’impresa nei limiti del 5 per mille dei ricavi annui. Oltretutto, al contrario della precedente norma, naufragata a causa della necessità di un regolamento attuativo che non ha mai trovato la luce per le difficoltà riscontrate nello stabilire criteri di acquisizione delle donazioni, questa nuova disposizione si potrà attuare fin da subito così come dichiarato dallo stesso Ministro Franceschini<sup>1</sup>. Scelte che avvicinano l’Italia ad altri paesi europei come la Francia, dove ovviamente il ruolo dello Stato rimane centrale anche in termini di risorse destinate al settore. L’obiettivo infatti non è sostituire il pubblico con il privato, ma semplicemente avviare un processo di integrazione tra forze e risorse in grado di costruire un sistema adeguato alle necessità sempre maggiori generate dalla vastità del nostro patrimonio culturale. Deve quindi rimanere molto alta in

---

<sup>1</sup> Il Sole 24 Ore, *L’artbonus incoraggia i mecenati*, di Antonello Cherchi, 24 maggio 2014

Italia l'asticella dell'attenzione rivolta alle risorse pubbliche destinate alla cultura, e continuare a battersi perché queste vengano aumentate<sup>2</sup>. Accanto a questo è altrettanto importante continuare ad incentivare forme di mecenatismo e atti di liberalità che rappresentano strumenti diversi dalle sponsorizzazioni ma che costituiscono tutti insieme operazioni ormai imprescindibili. Così come affermato dal Ministro Franceschini, i modelli di riferimento dovranno essere gli accordi conclusi su Ercolano col Packard Humanities Institute e sulla Piramide Cestia a Roma da Yuzo Yagi, titolare della Tsusho Ltd, marchio di esportazione di tessuti italiani in Giappone.

Il tutto ovviamente dovrà avvenire nella massima trasparenza. Secondo quanto scritto infatti sul sito del Mibact, i soggetti beneficiari delle erogazioni liberali dovranno comunicare mensilmente al Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo l'ammontare delle erogazioni liberali ricevute nel mese di riferimento. Inoltre dovranno provvedere a dare pubblica comunicazione di tale ammontare e della destinazione e dell'utilizzo delle erogazioni stesse, anche avvalendosi di una apposita sezione nei propri siti web istituzionali.

Andando anche oltre, le misure che ruotano intorno al concetto di mecenatismo si fanno portatrici anche di un aspetto "ideologico" molto importante. Nella sua applicazione pratica, infatti l'impatto che potrà avere sul sistema beni culturali verrà valutato negli anni, ma è fondamentale affermare fin da subito il principio

---

<sup>2</sup> Nel documento del Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica della Presidenza del Consiglio, presentato il 29 maggio 2014, le conclusioni evidenziano come l'Italia, che fino al 2009 spendeva in cultura lo 0,9 % del Pil, è calata allo 0,6% nel 2011, finendo così all'ultimo posto fra i 27 Paesi dell'Unione. Il 2012 conferma questo trend. Lieve incremento nelle regioni del Nord, quelle del Centro stabili sugli stessi valori, ma al Sud un ulteriore, il calo è ancora più accentuato. In Europa l'Italia evidenzia il più alto disinvestimento nel decennio (meno 33,3%), più del doppio rispetto alla Grecia (meno 14,3%). Intanto altri Paesi, dall'Olanda all'Ungheria, dalla Danimarca alla Slovenia, investono nel settore oltre l'1,5% del Pil, e quasi tutti gli altri Paesi europei oscillano tra l'1 e l'1,5%. Tutt'altro che consolante la spesa in consumi culturali delle famiglie italiane, soltanto un 7,2%, nettamente inferiore alla media europea (8,9%). Secondo dati del 2013, l'Italia è in fondo alla classifica per livello di partecipazione dei cittadini ad attività culturali: 8%, un dato preoccupante rispetto al 43% della Svezia, 36% in Danimarca, 34% in Olanda etc.

che il nostro patrimonio culturale non è soltanto proprietà dello Stato ma è una ricchezza che appartiene a tutti noi e di conseguenza anche il privato, là dove non lo Stato non può arrivare, può intervenire attraverso forme di sostegno che si configurano come vere e proprie opere meritorie. La speranza quindi è che oltre a trovare nuovi fondi i provvedimenti messi in campo dal governo Renzi sviluppino una maggiore responsabilità e maturità del singolo nei confronti del patrimonio comune.

Un'altra disposizione contenuta nel decreto legge e riconosciuta quasi unanimemente come molto positiva riguarda le fondazioni liriche, un universo che necessita di un riordino complessivo e sui cui troppo spesso si è intervenuti senza che si sia voltata realmente pagina. Il decreto legge prevedrà, per le fondazioni che hanno presentato un piano di risanamento, la possibilità di avvalersi di ulteriori 50 milioni di euro che il Mibact metterà a disposizione del fondo di rotazione per la concessione di finanziamenti trentennali alle fondazioni. Inoltre, per alcune fondazioni dotate di specifici requisiti, si torna a parlare di forme di autonomia speciale che consentirà ad alcune realtà di assoluto prestigio (Teatro della Scala o Teatro dell'Opera di Roma Capitale ad esempio) di dotarsi di una programmazione triennale seria tornando così a competere con le più celebri istituzioni internazionali. Alle Fondazioni a cui verrà riconosciuto uno "statuto speciale" verrà infatti concessa la possibilità di percepire, a decorrere dal 2015, un contributo del FUS determinato con una percentuale con valenza triennale.

Per quanto riguarda il personale in eccesso si è deciso di derogare la riforma Fornero facendolo rientrare nel quinquennio antecedente alla maturazione dell'anzianità massima contributiva di 40 anni, dando la possibilità di esonerarlo dal servizio con retribuzione pari al 50% di quella complessivamente goduta, elevabile al 70% se durante tale periodo si svolge servizio esclusivo e continuativo di volontariato documentabile. Se questo non dovesse essere sufficiente a coprire interamente gli esuberi parte di questi verranno collocati in Ales SpA (ma qui ci stiamo addentrando tra le "ombre" del decreto legge). La Ales SpA infatti avrebbe

dovuto essere messa in liquidazione entro il 31 dicembre 2013 secondo il decreto *spending review* redatto da Piero Giarda. Si rischia a questo punto, dopo che Ales SpA ha proceduto già all'assunzione di ulteriori 400 unità di personale in esubero presso le aziende affidatarie di contratti di servizio da parte del Mibact secondo le procedure della legge 196/97 (c.d. *Pacchetto Treu*), di trasformarla definitivamente in una "società scatola".

Sempre nell'ambito del mondo dello spettacolo si è deciso di alzare il limite massimo (da 5 a 10 milioni) del credito d'imposta (*tax credit cinema*) per le imprese di produzione esecutiva e le industrie tecniche che realizzano in Italia, utilizzando mano d'opera italiana, film o parti di film stranieri è innalzato da 5 a 10 milioni di euro. L'obiettivo, assolutamente condivisibile, è quello di attrarre nuovi investimenti esteri in Italia dando seguito, e possibilmente incrementare, quanto avvenuto tra il 2009 e il 2013, anni in cui ben 49 produzioni cinematografiche estere hanno portato investimenti per circa 102 milioni di euro.

Molto importanti infine le disposizioni che riguardano il settore turistico che nel decreto legge presentato dal Ministro Franceschini si sviluppano in diversi articoli (tax credit per la digitalizzazione turistica, tax credit per la riqualificazione delle strutture ricettive, piano straordinario mobilità turistica, semplificazioni nuove imprese turistiche, Enit). Vengono introdotte importanti agevolazioni per accelerare la riqualificazione e la digitalizzazione delle strutture alberghiere. A quest'ultime sarà concesso un credito di imposta del 30% delle spese sostenute per interventi di ristrutturazione edilizia e di eliminazione delle barriere architettoniche. Stesso credito di imposta per esercizi ricettivi singoli o aggregati con servizi extra-ricettivi o ancillari che investiranno fino ad un importo massimo complessivo di 12.500 euro per migliorare la propria dimensione informatica e quindi promuovere e ampliare i servizi offerti utilizzando al massimo le potenzialità del web.

Oltre a queste importanti agevolazioni fiscali viene ridefinita anche l'organizzazione dell'Enit e quindi dell'istituzione che ha il compito di promuovere l'immagine turistica dell'Italia nel mondo. L'Enit è trasformata in Agenzia nazionale del turismo e diventa un ente pubblico economico, sottoposto alla vigilanza del Mibact. La sua missione verrà ulteriormente rilanciata, rafforzando la promozione del turismo nazionale e programmando un piano di interventi indirizzati a valorizzare e commercializzare i servizi turistici, culturali ed i prodotti enogastronomici, tipici e artigianali in Italia e all'estero, con particolare riferimento agli investimenti nei mezzi digitali. In sostanza assorbirà anche i compiti di Promuovi Italia S.p.A. per cui è prevista la liquidazione.

Si delinea quindi una maggiore sinergia con i beni turistico-culturali andando gettare basi più solide per ricostruire il clima di attenzione necessario per il rilancio di un asset strategico per l'economia e l'occupazione nazionale.

Molto importante infine quanto viene introdotto per gli istituti e luoghi della cultura statali e gli uffici competenti su complessi di beni distinti da eccezionale valore archeologico, storico, artistico o architettonico (i c.d. poli museali). Questi ultimi infatti potranno scegliere di mutare in soprintendenze dotate di autonomia scientifica, finanziaria, organizzativa, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica e nel rispetto delle dotazioni organiche definite in attuazione del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012, n. 135. All'interno di questi poli museali è prevista l'assunzione di un amministratore unico, in luogo del consiglio di amministrazione, da affiancare al soprintendente, con specifiche competenze gestionali e amministrative in materia di valorizzazione del patrimonio culturale. Si tratta in sostanza di un passo nella direzione di quanto già avviene nei più importanti musei internazionali, dove molto spesso si è optato per la creazione di una SpA, con a capo un manager, che gestisce i servizi di assistenza culturale e di ospitalità in forma diretta. Una figura, quella del manager, che lavora anche sul marketing e la valorizzazione e non va a scapito

della tutela e della scientificità che rimane di competenza esclusiva del soprintendente.

Ha avuto invece meno risalto pur trattandosi di una iniziativa molto apprezzabile la destinazione di 3 milioni di euro annui per finanziare progetti di attività culturali, elaborati da enti locali nelle periferie urbane.

### **Le “ombre” del decreto e alcune brevi proposte**

Come premesso non può essere un decreto leggere a risolvere tutte le criticità di un sistema culturale e turistico che paga anni di colpevole immobilismo rispetto ad esempio ad un panorama internazionale che al contrario ormai corre velocemente. Quando i problemi ruotano intorno a concetti di lentezza, ritardo, farraginosità spesso lo strumento che viene scelto per porre argine a tutto questo è quello dell'intervento “straordinario”. Di fronte a condizioni drammatiche in cui versano siti archeologici come Pompei indubbiamente l'avvalersi di procedure che accelerino e sblocchino alcune difficoltà operative è un primo passo positivo e inevitabile. Di conseguenza sono apprezzabili le misure introdotte con il nuovo decreto legge che permetteranno ad esempio al Direttore Generale per il Grande Progetto Pompei di avvalersi dei poteri commissariali previsti per la velocizzazione delle procedure esecutive degli investimenti, aumentando anche la soglia per il ricorso alla procedura negoziata a 3,5 milioni di euro.

È altrettanto importante, al contempo, iniziare a ragione non solo su operazioni straordinari di breve periodo ma anche su un progetto di riassetto più ampio che possa permettere al nostro Paese di uscire dall'esclusiva logica emergenziale o commissariale. I problemi che affliggono il Mibact, come ormai chiaro da molti anni, riguardano l'assetto organizzativo a cui si è spesso messo mano superficialmente senza andare a toccare i nodi principali. Il rapporto tra direzione centrale e periferica ha portato ormai ad un collasso vero e proprio del centro, schiacciato da un allargamento dei compiti e del suo ambito operativo di

intervento. Dall'altra parte un sistema periferico che paga da un lato il deficit amministrativo complessivo e dall'altra il suo rapporto conflittuale con il centro (dominante) che porta spesso i centri direzionali territoriali ad arroccarsi dietro i propri interessi.

Occorrerebbe quindi ragionare su proposte credibili di riorganizzazione che affrontino seriamente e risolvano le questioni aperte, a partire da una razionalizzazione del rapporto centro/periferia in grado di generare finalmente funzionalità, certezza e chiarezza regolativa, facilità e velocità operativa, competenze precise e allocate correttamente (tecniche, amministrative e manageriali). Solo attraverso questo primo passo si potrà tornare a confrontarsi seriamente con la dimensione internazionale e avere un ruolo attivo nel dibattito innovativo sui temi della tutela e della valorizzazione che proviene da Paesi che hanno avviato un percorso di questo tipo con molto anticipo rispetto all'Italia. È necessario che si comprenda la profonda connessione tra struttura della disciplina legislativa e assetto organizzativo che invece fino ad oggi hanno viaggiato su binari diversi e spesso senza una logica comune. Una logica che deve necessariamente recuperare una prospettiva "macro" e non più "micro", dove singoli interventi legislativi specifici si susseguono senza un ragionamento più ampio che tenga conto anche della necessità di un maggior coordinamento tra amministrazioni, poiché spesso le norme ci sono ma non vengono applicate. Lavorando in questa direzione si potrà forse anche arrivare ad un rapporto tra pubblico e privato che possa mettere tutti d'accordo, ponendo fine ad un braccio di ferro tra favorevoli e contrari all'ingresso dei privati e che non ha portato alcun vantaggio al nostro patrimonio artistico-culturale. Un sistema di regole/non regole così lacunoso da costringere molto spesso tutti i soggetti coinvolti nella gestione del patrimonio artistico (pubblici e privati, statali e locali, profit e non profit) ad inventarsi soluzioni ingegnose per risolvere difficoltà altrimenti non superabili. Una situazione in cui il sistema beni culturali guadagna sì in termini di flessibilità

ma allo stesso tempo, in assenza di regole precise, paga in termini di perdita di ogni possibile riconoscibilità, prevedibilità, e dunque anche di legalità e giustizia.

Nelle intenzioni del governo Renzi di riforma della Pubblica Amministrazione verranno coinvolte anche le soprintendenze, molte delle quali probabilmente verranno accorpate. Una delle ipotesi al vaglio è quella di modificarne la struttura, creando soprintendenze territoriali distinte per ambiti e quindi soprintendenze “miste” (come sono organizzate nella Regione Sicilia) dirette da un solo dirigente di ciascuna. Anche in questo caso le riforme (5 e mezzo se consideriamo anche quella voluta dall'ex Ministro Bray e ora in stand by) si sono susseguite senza aver mai approfondito i motivi degli insuccessi delle precedenti. Servirebbe quindi fermarsi un istante e cercare di comprendere esattamente gli obiettivi di una nuova eventuale riforma e cercare contemporaneamente di studiare esperienze dove certe scelte differenti sono state già fatte e quindi è possibile trarne delle conclusioni concrete. È innegabile che le soprintendenze abbiano pagato negli anni le difficoltà a svolgere i propri compiti di fronte a tagli di risorse economiche e alla mancanza di un turn over adeguato di personale qualificato. Ed è altrettanto innegabile che debba essere ribadito chiaramente il principio secondo cui le soprintendenze devono operare nella piena indipendenza dalla politica e dagli interessi privati che possono deviare pericolosamente i principi della tutela del nostro territorio. Sei deve però anche riconoscere che il mondo delle soprintendenze, svincolato molto spesso da controlli adeguati di verifica del loro operato, abbiamo manifestato inefficienze che non possono essere ricondotte soltanto alla mancanza di risorse e di personale. Esempi sono la gestione di alcuni musei statali ed in particolare l'uso che si è fatto del vincolo paesaggistico, incapace di difendere il territorio dalla speculazione edilizia (responsabilità ovviamente condivisa con i governi del territorio) e di dettare linee innovative in ambito architettonico e urbanistico. Le soprintendenze devono diventare, come afferma Settis, un istituto di ricerca sul territorio, di conoscenza del patrimonio e dei paesaggi, di protezione della

memoria storica, ma a condizione che abbandonino la loro rigida veste burocratica e si aprano maggiormente ad un confronto ed a un dibattito con operatori territoriali e cittadinanza nell'ottica di una reale crescita culturale collettiva.

Ed è sempre nella prospettiva di un cambiamento, di un graduale passaggio dall'emergenza/straordinario all'ordinario, che si pone come inevitabile un riferimento a come viene interpretata oggi la tutela del nostro patrimonio culturale<sup>3</sup>. Un decreto legge non può intervenire su soluzioni tecniche di questo tipo ma forse avrebbe potuto far cenno a principi generali di tutela diversi da quelli attuali. In particolare quando si affrontano questioni come il Grande Progetto per Pompei o interventi riguardanti la Reggia di Caserta, realtà in cui spesso i restauri hanno contribuito a erodere ancor di più il bene più che a consolidarlo, forse si sarebbe potuta cogliere l'occasione per iniziare a delineare una strada di prevenzione, di tutela programmata del patrimonio culturale in rapporto all'ambiente. Non più quindi interventi di restauro "ricostruttivo" al manifestarsi di crolli ma interventi di tutela programmata che riducano al minimo la necessità di dover mettere mano al bene con modalità spesso estremamente invasive e dannose. Un piano di lungo periodo in cui coinvolgere anche il Miur e il mondo delle università al momento citate nel decreto legge solamente per quanto riguarda il "perfezionamento del Turismo" e non, ad esempio, per la formazione dei soprintendenti nella direzione di una tutela così come delineata in precedenza.

In conclusione il decreto legge approvato dal Consiglio dei Ministri si presenta indubbiamente come una buona base da cui partire. Spetta ora al Parlamento cercare di migliorare il testo là dove sarà possibile ma soprattutto sarà compito del Ministro Franceschini dare seguito a questo primo atto mantenendo alta l'attenzione del governo Renzi nei confronti del nostro patrimonio culturale.

---

<sup>3</sup> Tutela e restauro interpretate in sostanza secondo le indicazioni prodotte da Giulio Carlo Argan e Giuseppe Bottai al Convegno dei Soprintendenti del 1938, le stesse formalizzate in gran parte nel corpo di leggi del 1939.