

Tempo Finanziario®

Economia e diritto per banche, assicurazioni, gestori del risparmio, imprese



Sommario

Editoriale

4 di *Nunzio Bevilacqua*

La dismissione del patrimonio pubblico: piccolo passo per il cittadino o grande passo per lo Stato?

Articoli

8 di *Franco Tutino*

La redditività delle banche italiane (2006 - 2012): andamenti, problemi, strategie.

16 di *Stefano L. Di Tommaso*

Il "settimo sigillo" e la possibile ripresa dell'economia italiana.

20 di *Francesco Perrone*

La situazione socio-economica delle famiglie in Italia.

29 di *Renato Loiero*

Il percorso comunitario verso l'unione bancaria.

37 di *Alessandro Giorgetta*

Certezza del diritto o territorialismo giudiziale?

44 di *Andrea Giacchero*

L'evoluzione della gestione dei rischi aziendali: dal Risk Management tradizionale ad un nuovo approccio olistico.

56 di *Aldo Berlinguer*

Economia e diritto nei beni culturali.

66 di *Nadia Linciano, Paola Soccorso*

Le scelte d'investimento degli individui: le eccezioni che fanno la regola.

70 Convegni e Note

71 *Finetica onlus*

Strumenti di microfinanza per la prevenzione dell'usura.

72 di *Ercole Pellicanò*

La partecipazione della microfinanza alla ripresa.

77 di *Paolo Panarelli*

CONSAP e le politiche di sviluppo solidale.

78 *Arte e Finanza*

Un connubio fecondo per uscire dalla crisi.

82 *Sorgente Group*

Nuove nomine e attività: proposte per un 2013 anticrisi.



Economia e diritto nei beni culturali.

Aldo Berlinguer

1. A mio modo di vedere, la conclamata quaestio della mancata o incompiuta valorizzazione, anche in termini economici, del patrimonio culturale italiano rappresenta essa stessa un problema culturale. Ed è pertanto necessario affrontarlo come tale: con gli strumenti della persuasione, dell'educazione, della disseminazione culturale. Non basta evocare riforme radicali, coniare nuovi istituti giuridici o nuovi, avvincenti modelli economici. Occorre convincersi che imparare a pensare alla cultura anche in termini economici costituisce non solo un vantaggio ma una necessità ormai non più differibile nel nostro Paese. In ciò, il volume che commentiamo, del Presidente Emanuele, costituisce un vero e proprio banco di prova ed un efficace strumento di persuasione culturale.

56

NOTE

¹ Il presente contributo sostanzialmente riproduce la relazione svolta dall'autore in occasione della presentazione del volume del Presidente della Fondazione Roma E.F.M. Emanuele, *Arte e finanza*, Esi, Napoli, 2012 (intra pag.77). Sullo stesso tema, v. anche A.Berlinguer, *Art, Finance and the Third Sector*, in *Global Jurist*, 2012, Vol.12, n. 2, pp.1 ss.² Questa ed altre simili considerazioni si ritrovano, inter alios, in R.Cassanelli-G.Pinna (a cura di), *Lo Stato aculturale. Intorno al Codice dei Beni culturali*, Jaca Book, Milano 2005; G.Pinna-M.Fumaroli, *Lo Stato culturale*, Mila-

no 1993.³ Così G.Pinna, in G.Pinna-R.Cassanelli, *Op cit.*, p.5. Per un'ampia rassegna di argomentazioni contrarie allo sviluppo di un'economia della cultura, basate su tesi di natura etico-politica, cfr. G.U.Abbate, *La "privatizzazione" dei beni culturali*, Roma 2009, passim.⁴ G.Sorel, *Considerazioni sulla violenza*, Laterza, 1970.⁵ Cfr. M. Baldini, *La storia delle utopie*, Armando Editore, 1994, p.15. V. anche R.Boudon, *Ideologia origine dei pregiudizi*, Einaudi, 1991 pag.37.⁶ Tra i tanti, cfr A.L.Tarasco, *La*

2. Non è però facile veicolare questo messaggio, oltre le parole di circostanza, poiché esistono molteplici resistenze che vi si oppongono. Alcune di carattere corporativo, sostenute da interessi particolari, altre legate agli assetti economici ed al gioco dei poteri clientelari: in buona sostanza spesso è lo Stato stesso, attraverso i suoi ceti funzionali, gli esponenti della politica, gli amministratori locali a non voler condividere il governo dei beni e delle attività culturali poiché esso rappresenta - se non altro - un ampio settore economico, un grande catalizzatore occupazionale e quindi un grande bacino di consensi, oltre che un luogo storicamente privilegiato dal quale diffondere idee, parole d'ordine, messaggi politici e sociali. Tutte queste resistenze hanno un comune denominatore: affondano le proprie radici su alcuni argomenti preconcetti generalizzati che hanno una forte, immediata presa sugli umori e sulle coscienze comuni. Tra questi v'è senz'altro l'idea che il patrimonio artistico e culturale italiano debba essere appannaggio esclusivo dello Stato ed ogni sua valorizzazione, attraverso l'ausilio di altri soggetti, rappresenti un vulnus irreparabile alle prerogative pubbliche se non, addirittura, l'abdicazione della funzione primigenia dello Stato: proteggere l'identità del suo popolo, quel *volksgeist* che andrebbe irrimediabilmente perduto se il privato utilitarista si insinuasse, surrogandosi al pubblico, nel governo dei beni e delle attività culturali². Di più, vi sono argomenti ancor più elaborati, solo una parte dei

quali viene effettivamente verbalizzata, che si spingono ancor più lontano: ad esempio nel sostenere che il coinvolgimento dei privati nella gestione dei beni culturali equivarrebbe a privatizzare questo intero comparto, con l'effetto che taluni, pochi, rappresentanti politici pro tempore, con calibrati atti amministrativi, potrebbero di fatto dissipare le più importanti ed insostituibili risorse della collettività tradendo il mandato loro conferito, rispetto al quale agirebbero *ultra vires*, e sovvertendo così i fondamenti dello Stato democratico³. Difficile, a questo riguardo, opporre argomentazioni più ragionate, per ciò stesso più complesse da assimilare, con minor effetto mediatico. Dinanzi ad un manifesto ideologico che, come sosteneva Georges Sorel⁴, lambisce il mito, la conoscenza, che richiede più tempo e sforzo per essere recepita, può ben poco. Men che meno oggi, giacché la società del benessere, che attenua le fatiche umane, è di per sé vocata al mito⁵. Quindi assai complesso è far comprendere che taluni assiomi preconcetti, come Stato e identità culturale, rappresentano più spesso un ossimoro che un'endiadi. E così anche per proprietà e tutela, le quali si vanno vieppiù divaricando, specie nell'economia dei beni immateriali.

2.1. Anche altri ostacoli rendono irtra la via di una consapevolezza economica dei beni culturali. Argomenti, anzitutto, essi stessi di caratura economica, spesso recuperati dalla letteratura neoclas-

NOTE

redditività del patrimonio culturale. *Efficienza aziendale e promozione culturale*, Torino 2006; L.Solima, *L'impresa culturale*, Carocci 2004; F.Benhamou, *L'economia della cultura*, Bologna 2001.⁷ W.J.Baumol, W.G.Bowen, *Performing Arts: the Economic Dilemma*, Cambridge-MA, 1966.⁸ Secondo la nota esemplificazione di G.Akerlof, *The Market for Lemons: Quality Uncertainty and the Market Mechanism*, in *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 84, No. 3. (Aug., 1970), pp. 488-500. Si trattava, in quel caso, del mercato delle auto usate, solo alcune delle quali, di norma, sono in buono stato; altre

sono dei "bidoni", nel gergo americano "limoni". La persona interessata ad acquistarle non sa, in anticipo, se si tratta di un affare o di un bidone. Probabilmente, egli penserà che si tratta di un'auto di media qualità, per cui sarà disposto a pagarla il suo giusto prezzo. Da ciò probabilmente discenderà che i proprietari di auto di qualità elevata non riescano a venderle al loro giusto prezzo e desistano quindi da metterle nel mercato, così lasciando libero campo alle auto di qualità più scadente. Mano a mano, solo le auto scadenti resteranno nel mercato: quelle in relazione alle quali il ven-

sica, che considerano quello dei beni culturali un mercato soggetto a inevitabili fallimenti, per molteplici ragioni⁶. Anzitutto la connotazione dei beni: la loro non rivalità, la loro non facile escludibilità. Ciò che, a fronte di costi gravosi e certi, farebbe evaporare una buona parte di ricavi, spostando inesorabilmente troppo avanti nel tempo ogni speranza di ottenere un pareggio sostenibile. E qui riemerge, dalle ceneri, lo spettro di quell'inguaribile "malattia dei costi" teorizzata, negli anni sessanta da Baumol e Bowen con riguardo alle arti performative⁷, in particolare il teatro, le quali, per la loro irriducibile resistenza all'introduzione di nuove tecnologie, non consentirebbero di adottare quei meccanismi di riduzione dei costi e massimizzazione dei ricavi necessari alla sostenibilità finanziaria degli investimenti. Con ciò, le rappresentazioni teatrali, ancor oggi effettuate come ai tempi di Shakespeare, non avrebbero speranza alcuna di sostenersi, neppure in parte, con propri mezzi, ma graveranno inesorabilmente, per sempre, sulle finanze pubbliche. V'è poi chi ricorda che il settore dei beni culturali è strutturalmente connotato da asimmetrie di informazione: selezione avversa e azzardo morale, che rendono molto difficile fissare un prezzo sostenibile per la loro fruizione e pressoché impossibile addivenire ad un mercato concorrenziale. Anzi, se si perseverasse diabolicamente nell'intento, si correrebbe magari anche il rischio di fuorviare il consumatore, deprimendo la qualità

dei beni e servizi ed elevando indiscriminatamente la soglia dei prezzi, come nel famoso caso dei limoni⁸. Altri elementi critici vengono rinvenuti anche nelle esternalità positive -amplissime in questo settore- le quali, nella produzione e consumo dei beni culturali, determinerebbero una divergenza tra i costi e i benefici percepiti dagli individui e quelli sociali, causando un'errata allocazione delle risorse. Oppure sarebbe la generalizzata avversione al rischio, secondo taluni particolarmente elevata nel settore culturale, che determinerebbe una limitata e non ottimale assegnazione di risorse, anche in questo caso rendendo questo mercato fallimentare⁹. Insomma, anche qui, molteplici sono gli argomenti a disposizione di chi preferisce un'impostazione di tipo neo-Keynesiano, tutta orientata verso la spesa pubblica¹⁰, al fine di finanziare un'impresa culturale altrimenti non in grado di sostenersi. Argomenti che, se carpiti dal massimalismo pan-pubblicistico, possono essere usati per sostenere che, comunque la si veda, arte e cultura debbono gravare sulle spalle dei contribuenti. I privati, che vi siano o meno, poco importa. Ora, non è forse questa la sede per rievocare, a questo proposito, tutti gli argomenti a suo tempo utilizzati dai cultori dell'economia del benessere per fugare gli anzidetti dubbi. Il discorso ci porterebbe lontano¹¹. Basti solo ricordare gli sforzi, importanti, di tutti coloro che si sono cimentati nell'analisi economica di questo fenomeno valorizzando un approccio costi-benefici (ACB)¹²; approccio ormai adottato

NOTE

ditore ha più probabilità di fare un buon guadagno. Il risultato è che in un mercato nel quale si riscontrano asimmetrie di informazione nei confronti della qualità, si verificano fenomeni simili alla cd "legge di Gresham": il cattivo costringe il buono ad allontanarsi. Simili conseguenze potrebbero prodursi nel mercato dei beni culturali, laddove il consumatore, non comprendendo il valore dei beni che consuma, potrebbe indurre i produttori, o gli espositori, a massimizzare il loro profitto proponendo "lemons" al prezzo comunemente attribuito ad opere d'arte di media

*qualità.*⁹ Per un'accurata rassegna di queste ed altre tesi, v. A.F. Leon, V. Tuccini, *La dimensione economica del patrimonio culturale*, in C. Barbati, M. Cammelli, G. Sciuillo, *Diritto e gestione dei beni culturali*, Il Mulino, 2011, Cap. 8.¹⁰ Com'è noto, Keynes era esso stesso un collezionista ed amante delle cose d'arte, tanto da spingere il Ministero delle Finanze inglese ad acquistare alcune collezioni e sostenere fortemente la produzione culturale, creando anche l'Arts Council, del quale Keynes divenne il primo presidente. Di questo illustre economista, sia lecito ricordare almeno J.M. Keynes, *Art and*

da tutte le più importanti istituzioni attive nel settore, italiane ed internazionali (OCSE, UNIDO), al fine di poter apprezzare quantità e qualità dei benefici diffusi che la presenza ed il consumo di beni culturali produce per la società. Si consideri, del resto, lo stretto legame che esiste – e nessuno lo nega più – tra l’esercizio di talune libertà individuali, come il diritto alla salute ed allo sviluppo della personalità dell’individuo, e la fruizione dei beni ed attività culturali ed ambientali. Del resto: quale diritto alla salute potrebbe mai invocarsi da parte di chi consente il depauperamento dell’ambiente? E quale ricaduta ha, sulla crescita di un bambino, vivere in una città d’arte rispetto ad un distretto industriale? E’ vero che, specie in Italia, l’elaborazione teorica di un’economia dei beni culturali ha stentato ad affermarsi e, sino agli anni ottanta, gli studi in materia erano più dedicati al lato della spesa pubblica settoriale che alla domanda di beni culturali. Il che si deve, storicamente, alla sovrabbondanza del nostro straordinario patrimonio artistico e architettonico che ci ha indotti, per lunghi anni, a contemplare in via prioritaria il tema della sua protezione, rispetto ad altri aspetti. Altresì vero è che molti aspetti, come quello dell’apprezzamento del valore economico totale (VET), dei beni storici, architettonici, culturali in genere, sono ancora oggetto di studio e approfondimento da parte degli economisti, i quali, pur avvantaggiandosi delle tecniche dapprima elaborate per studiare il valore dei beni naturali, sono ancora lontani dall’aver di-

panato definitivamente il nodo¹³. Ciò detto, importanti acquisizioni sono state fatte, altre sono in corso di elaborazione. Ne cito solo una, tra le più risalenti e meno complesse da comprendere: l’idea, originariamente coniata da Alfred Marshall, nei primi anni ’70, che l’utilità marginale, nel consumo dei beni culturali, cresce con le quantità date¹⁴. Cioè a dire: più ascolto musica, più imparo a capirla, più mi piace e più voglio acquistarne di nuova. Ne discende che il consumo del “bene” musica mi arricchisce culturalmente e questo arricchimento, da effetto del consumo culturale, ne diviene causa, motore sempre più potente del consumo stesso. Ora, se noi decliniamo questa ormai scontata acquisizione nell’epoca attuale, un’epoca che, come noto, si caratterizza per una generalizzata crescita del tenore culturale della popolazione mondiale e per un’altrettanto marcata flessione dei costi di trasporto, ci avvediamo della grande sfida che abbiamo davanti. L’Italia infatti, come giustamente notava Sabino Cassese in un recente intervento¹⁵, è una *source nation*, cioè un paese con forte eccedenza di offerta culturale rispetto alla domanda interna. La gran parte degli altri paesi vive invece una condizione opposta: sono *market nations*, cioè luoghi caratterizzati da una larga eccedenza di domanda culturale rispetto ai beni internamente disponibili. Ne consegue che se noi italiani sapremo valorizzare, promuovere e sfruttare il nostro enorme giacimento culturale, con tutti i servizi di corredo e

NOTE

the State, CW XXVIII, 26.8.1936¹¹ Si ricordino, tra i tanti contributi, almeno quelli dei “padri” dell’economia del benessere, A.C.Pigou, *The Economic Warfare*, London McMillan, 1920, e T.Scitovsky, *Two Concepts of External Economies*, in *The Journal of Political Economy* (University of Chicago Press), 1954; ID, *Welfare and Competition*, R. D. Irwin, 1951 UK Gregg Revivals 1951.¹² Tra i tanti, F.Nuti, *L’analisi costi-benefici*, Bologna 1987, M.Florio, *La valutazione degli investimenti pubblici*, Bologna 1991, G.Pennisi, *Tecniche di valutazione degli investimenti pubblici*, Roma,

1985. Nello specifico settore dei beni culturali, cfr. A.Bari-letti, M.Causi, *Cultural Heritage, resources and Employment: an Italian Perspective*, presentazione all’ACEI International Conference, Barcellona, 1998; M.Mazzanti, *Metodi e strumenti di analisi per la valutazione economica del patrimonio culturale*, in *Economia della cultura*, Milano 2003.¹³ Sul tema, tra gli altri, v.D.W.Pearce, R.K.Turner e I.Bateman, *Economia ambientale*, Bologna 2006; M.Tri-marchi, *Economia e cultura*, Milano 2003; M.Mazzanti, op cit; ID, *La valutazione economica dei benefici sociali del*

le opportune tecniche gestionali, potremo massimizzare in modo inedito ed eclatante il beneficio ricavato, reinvestendone una buona parte nella protezione e nella promozione del nostro patrimonio e diffondendo il residuo nella collettività. Se non saremo capaci, altri approfitteranno della nostra debolezza, in massima parte propriamente culturale, a loro vantaggio, magari con l'uso di ben calibrate imitazioni.

2.2. Ma gli ostacoli non sono finiti. Altri, altrettanto insidiosi, provengono dal contesto normativo, delle regole che disciplinano il patrimonio culturale. A questo riguardo, mi piacerebbe che le parole spese dal Capo dello Stato il 15 novembre 2012 al teatro Eliseo, in occasione degli Stati generali della cultura, non andassero perdute, dimenticate. Perché quanto da lui evidenziato corrisponde a verità: noi siamo afflitti da una vera e propria foresta inestricabile di regole che invece di promuovere inibiscono la crescita di una consapevolezza economica del patrimonio culturale. E' vero, recentemente abbiamo mosso passi avanti, con l'elaborazione di soluzioni tecniche innovative, come nel caso della concessione di valorizzazione dei beni culturali, introdotta nel 2006¹⁶, o dei contratti di sponsorizzazione di lavori, servizi e forniture aventi ad oggetto beni culturali, recentemente introdotti nel Codice dei contratti pubblici¹⁷. Molti altri istituti possono, in teoria, essere utilizzati in questo settore, ed il vo-

lume in commento ne contempla parecchi: *project finance, leasing, lease back, factoring*, sofisticate tecniche assicurative ecc. Altrettanto vero è però che permangono, nel nostro ordinamento, norme riconducibili ad epoche e a visioni diverse dei beni culturali. Basti pensare che ancora oggi, gli studenti di Giurisprudenza si formano sulle norme contenute nel terzo libro del codice civile, che era già vecchio al momento della sua introduzione nel 1942. Lì, apprendono che i beni sono "cose" che possono formare oggetto di diritti (art.810 c.c.). E si formano sulla *summa divisio* tra beni immobili e beni mobili, per poi passare all'utilizzo di categorie meramente formali come il demanio, il patrimonio indisponibile e disponibile dello Stato. Cioè credono di aver ancora davanti una società pre-industriale, prevalentemente agricola, nella quale il bene fondamentale, più ricco ed importante, è il latifondo. E con una concezione materialistica dei beni pubblici che trascura completamente il profilo del loro godimento, della loro fruizione diffusa e collettiva, della loro immaterialità. Non v'è infatti cenno, in quelle norme, ai beni immateriali, né si contemplano, tra gli altri, beni pubblici assai significativi; si pensi allo spettro delle frequenze, ai crediti pubblici, alle partecipazioni pubbliche ecc. Parimenti, i beni culturali sono anch'essi ancora trattati, in queste norme, come "cose d'arte", esattamente come avveniva nella legislazione vincolistica del 1939, che disciplinava all'unisono sia i beni culturali (l.1089/1939) che quelli ambientali

NOTE

patrimonio culturale, in *Economia della cultura*, vol.4, 2004, pp. 509-518¹⁴. A. Marshall, *Principi di economia*, Torino, Utet, 1972.¹⁵ S. Cassese, *Il futuro della disciplina dei beni culturali*, in *Gior. Dir. Amm.*, 2012, n.7, pp. 781 ss.¹⁶ Prevista dall'art.3-bis (aggiunto dal comma 259 dell'art.1, l.296/2006) del DL 351/2001, convertito con L.410/2001.¹⁷ Com'è noto, il Codice dei beni culturali dedica l'art. 120 ai contratti di sponsorizzazione, definendosi come tale: "ogni contributo erogato per la progettazione o l'attuazione di iniziative in ordine alla tutela ovvero alla va-

lorizzazione del patrimonio culturale..". Parallelamente, l'art.26 del D.lgs 163/2006, modificando la precedente disciplina, aveva disciplinato i contratti aventi ad oggetto lavori, servizi, forniture ma anche interventi di restauro, manutenzione di beni mobili e superfici decorate di beni architettonici sottoposti a tutela ex D.lgs 42/2004. Ancor più di recente, il D.L 5/2012, convertito con l.35/2012, ha inserito nel Codice dei contratti pubblici, due disposizioni: l'art.26, c.2-bis e l'art. 199-bis, così delineandosi una disciplina speciale rispetto, da un lato, agli artt.26 e 27 Codice dei contratti pub-

(l.1497/1939)¹⁸. Eppure in molti hanno provato a mutare questa impostazione. Ci ha provato la Commissione Rodotà, nella quale affluirono molti tra i migliori giuristi ed economisti italiani, che tentò di riformare i capi primo e secondo del libro terzo del Codice civile, introducendo, tra l'altro, la nozione di beni comuni¹⁹. Ci hanno provato molti altri, come Massimo Severo Giannini²⁰, il quale da subito notava come i beni culturali non sono mai materiali. Sarebbe come pensare che una musica, una melodia, si identifichi con lo spartito, o che un'opera pittorica coincida con la tela o con l'olio utilizzato per dipingerla. E' evidente che v'è un *quid pluris*, rispetto alla materia, che occorre saper percepire, tutelare e al contempo valorizzare. E poi, inutile nascondercelo, noi scontiamo un ritardo davvero incolmabile su molti degli aspetti salienti della disciplina dei beni culturali. Pensiamo alla stessa nozione di bene culturale, che per molto, troppo tempo, ha resistito alla sua declinazione in termini di attività. Ricordiamoci che le parole utilizzate per descriverlo: come “..testimonianza (dapprima solo materiale) avente valore di civiltà”, elaborate in seno alla Commissione Franceschini negli anni sessanta, sono state trasfuse nel dato normativo solo nel 1998, a seguito dell'attuazione delle deleghe normative “Bassanini”²¹. Pensiamo al fatto che gli archivi, sino al 1963, non erano beni culturali, ma documenti amministrativi, sotto l'egida del Ministero dell'Interno²². Ricordiamoci che la prima volta che il termine “valorizzazio-

ne” è stato inserito nel dato normativo afferente i beni culturali è accaduto nel 1975, all'interno della normativa sull'istituendo Ministero dei Beni Culturali e Ambientali, grazie all'opera di Giovanni Spadolini²³. Avvediamoci del fatto che le cd. Sponsorizzazioni, tanto di moda al giorno d'oggi, sono state per la prima volta disciplinate nel 1990, con la legge Mammi, quando si trattava di coinvolgere i privati nel finanziare programmi televisivi²⁴. Non dimentichiamoci infine che la prima, vera apertura ai privati, nell'ambito dei servizi aggiuntivi, è avvenuta solo nel 1993, con la legge Ronchey²⁵. Potremmo continuare a lungo. Le conseguenze di questo ritardo sono evidenti. Non c'è quindi da stupirsi che il cammino verso una consapevolezza economico-finanziaria, nello sfruttamento dei beni culturali, sia da noi solo ai suoi primi passi.

3. Io credo che, per chi vuol leggere in controtuce, il libro del Presidente Emanuele racconti, in verità due storie, tra loro parallele. Quella, già annunciata nel titolo, dell'evoluzione dei beni culturali e quella, meno verbalizzata ma altrettanto centrale nell'impianto del volume, dell'evoluzione, in Italia, del terzo settore. Ebbene, le due hanno molti momenti in comune. Ma uno in particolare costituisce un *leitmotiv* per ambedue le epifanie. Mi riferisco alla *vexata quaestio* del rapporto tra pubblico e privato. E infatti: nel settore dei beni culturali, noi oscilliamo, da sempre,

NOTE

blici e, dall'altro, alle norme sulla sponsorizzazione contenute nel Codice Urbani. Trattasi delle cd sponsorizzazioni di puro finanziamento e sponsorizzazioni cd “tecniche”, sulle quali v. diffusamente, G.Fidone, *Il ruolo dei privati nella valorizzazione dei beni culturali: dalle sponsorizzazioni alle forme di gestione*, in *Aedon. Rivista di arti e diritto online*, www.aedon.mulino.it/archivio/2012/1_2/fidone.htm.¹⁸ Nell'impostazione della l.1089 del 1939, <..i beni erano in se considerati come se fossero tanti reperti museali, da mettere <sotto teca> piuttosto che non da valorizzare e

rendere fruibili al largo pubblico..>. Così G.Alpa, *R.Speciale*, voce *Beni culturali e ambientali*, in *Digesto*, disc. priv. sez. civ., 1988, 93 e ss.¹⁹ Su questa nozione, per tutti, v. U.Mattei, *Beni comuni. Un manifesto*, Laterza, 2011, passim.²⁰ M.S.Giannini, *I beni pubblici*, Roma 1963; ID, *Difesa dell'ambiente e del patrimonio naturale e culturale*, in *Riv. Trim. dir. Pubbl.*, 1971, 1122; ID, *I beni culturali*, ivi, 1976, I, 3. Si ricordi anche il contributo di S.Pugliatti, *Beni e cose in senso giuridico*, Milano 1962.²¹ Si tenga conto, tra l'altro che la nozione di bene culturale non può non variare

tra due poli opposti. Quello di un neostatalismo municipale che resiste pervicacemente ad ogni forma di esternalizzazione, pur di mantenere questo settore sotto l'egida degli interessi politici nazionali e locali. E quello opposto, per la verità più paventato che effettivamente perpetrato, di un neoliberalismo radicale, alla Friedrich Von Hayek, orientato solo a dismettere, privatizzando, l'intero nostro patrimonio culturale²⁶. Si aggiunga che, con la riforma del Titolo V della Costituzione il quadro si è arricchito di una governance duale, Stato-Regioni, da subito molto criticata, in quanto imperniata su una non ben definita idea di sussidiarietà verticale che ancora deve dare buona prova di se, specie per quanto attiene la potestà legislativa concorrente sulla valorizzazione e promozione dei beni culturali. Non a caso taluni sostengono che la situazione dei beni culturali statali sia oggi caratterizzata, a livello statale, da "regole senza esternalizzazioni" e a livello periferico, da "esternalizzazioni senza regole"²⁷. In ciò, va detto, un ruolo rilevante ha giocato la sostanziale espunzione, dal Codice Urbani del 2004 (CBC), di forme di gestione in house dei beni culturali statali, a fronte del permanere e dell'alimentarsi di simili meccanismi di gestione in proprio a livello delle autonomie locali, con tutta la ricaduta negativa che questo può avere sullo sviluppo di un mercato effettivamente concorrenziale nella valorizzazione privata dei beni culturali²⁸. Analogamente,

sul versante del terzo settore, non ancora del tutto definito è il quadro dell'autonomia e della natura privata delle fondazioni di origine bancaria, anch'esso stretto nella morsa di un dirigismo panpubblicistico che non si rassegna a perdere il governo, e la vigilanza, neppure di quegli enti che hanno ormai dismesso ogni partecipazione negli istituti di credito. E ciò, nonostante un iter normativo ormai quasi trentennale e l'ausilio, solo apparentemente risolutivo, della Corte costituzionale²⁹. Con il che possono determinarsi –com'è giustamente stato fatto notare- conseguenze paradossali. Ad esempio, qualora, nell'alveo dell'art.121 CBC, una fondazione di origine bancaria intendesse non solo operare come grant maker ma anche giocare un ruolo operativo nella gestione o valorizzazione (recupero, restauro ecc.) di beni culturali pubblici, la normativa europea richiederebbe di valutare attentamente la natura del contraente, basandosi su alcuni criteri presuntivi: la personalità giuridica del soggetto, la presenza di fini statutarie di interesse generale, l'eventuale, notevole influenza su di esso esercitata dall'autorità pubblica, la quale si riscontra ogni qualvolta quest'ultima nomini la maggioranza degli esponenti negli organi amministrativi del soggetto stesso. Qualora si rilevasse la presenza cumulativa di tutti e tre i citati elementi, il soggetto, che sia una Fondazione o altro, verrebbe assimilato ad un organismo di diritto pubblico, con tutte le conseguenze paradossali che, a distanza di ventitré anni dalla legge Amato, ciò può comporta-

NOTE

in relazione al contesto di riferimento. Così, sul piano internazionale, le nozioni divergono, basti ricordare quanto riportato nello studio sollecitato dal Consiglio europeo del 15-16 novembre del 2004 e poi commissionato alla società KEA dalla Commissione Europea (cd Rapporto Jan Fighel) che divide i beni culturali in industriali (editoria, films, radio, prodotti televisivi) e beni culturali non industriali (arte, pittura, scultura..). A livello comparativo, poi, le differenze aumentano, ad esempio tra quei Paesi, come gli Stati Uniti, nei quali i musei, nati in epoche relativamente re-

centi grazie a collezioni in buona parte europee, si rappresentano come accurate antologie di opere di qualità, e quei Paesi, come l'Italia, ove i musei riflettono .."non tanto il collezionismo ma in primissimo luogo la storia e la cultura del loro territorio". S.Settis, Italia S.p.a. L'assalto al patrimonio culturale, Einaudi 2007. Basti pensare a realtà come il parco archeologico di Agrigento, o la valle di Noto, ove è possibile riscontrare reperti archeologici, storici, elementi paesaggistici, tradizioni culturali, enogastronomiche, tipicità locali.. In simili contesti, il singolo bene viene evidente-

re³⁰. Insomma, siamo ben lontani, nei fatti, da una chiara definizione di soggetti, ruoli e competenze che appare come pregiudiziale necessaria a qualsiasi discorso sulla valorizzazione dei beni culturali. Altrettanto distanti siamo da quelle forme davvero collaborative di rapporto pubblico-privato che vengono caldegiate, ormai da anni, in sede europea³¹.

4. Ecco quindi tratteggiati alcuni degli ostacoli principali che ci impediscono di pensare in termini di sostenibilità economica il nostro patrimonio storico, architettonico, culturale. Le conseguenze di questo ritardo sono note, basti evidenziare alcuni dati. Da una parte, l'ormai endemico calo di risorse pubbliche, che mette in grave pericolo la tutela dei nostri beni culturali. Emblematici i dati diffusi da Federculture nel suo recente rapporto 2012, che denuncia un dimagrimento della dotazione del MIBAC di oltre il 36,4% negli ultimi dieci anni³². Sembra inoltre che nel 1960, quando competente *ratione materiae* era il Ministero dell'Educazione, esso disponesse, per il settore, dello 0,82% del bilancio dello Stato. Oggi, il MIBAC ha una dotazione non superiore allo 0,17%. Altrettanto emblematico il fatto, ricordato dal Presidente Grossi, che nel 2011, ben 6 mila artisti abbiano dovuto lasciare il nostro Paese, mentre la Cina allestiva ben 58 centri di accoglienza per artisti stranieri. Altri dati inquietanti si riscontrano nel rapporto curato, nel 2008, da Confindustria e

Confcultura³³, che mette in evidenza come, nel 2007, il fatturato complessivo italiano nel settore fosse pari a 84,4 miliardi di euro, con un rapporto valore aggiunto fatturato pari al 36,4%. A raffronto, i fatturati di Germania (126 mld), Francia (80 mld), UK (132 mld), ed il loro rapporto col valore aggiunto: 43% Germania, 68% Francia, 37% UK, lasciano alquanto perplessi. Da allora, i dati sul fatturato sono sensibilmente cresciuti ma le proporzioni con gli altri Paesi citati restano sostanzialmente invariate. Come invariato resta il deprimente quadro comparativo tra cinque dei nostri migliori musei ed altrettanti musei stranieri, dal quale risulta che, nel 2007, tutti insieme: la Pinacoteca di Brera, il Museo archeologico di Napoli, il museo Egizio di Torino, la Galleria degli Uffizi di Firenze e la Galleria Borghese di Roma, fatturavano una somma complessiva pari al 12,7% del British Museum, al 6% del Metropolitan Museum, al 13% del Louvre, al 57,4% del museo del Prado. Inoltre, l'introito medio per visitatore era, per i nostri musei, pari a 4,3 euro, pari al 21% del British Museum, al 9,1% del Metropolitan Museum, al 26,6% del Louvre, al 57,4% del Prado³⁴. Dati esaurienti sulla situazione di pervicace inefficienza dell'impostazione economico/organizzativa che connota la nostra offerta culturale. Ma esaurienti, a mio giudizio, sono anche altri dati: quelli, diffusi da IBM-Business Consulting Services³⁵, che denunciano che il 90% dei visitatori è attratto dai primi 30 siti

NOTE

mente assorbito in un contesto culturale che assurge a bene in se. ²²La novità venne introdotta con il d.P.R. 30 settembre 1963, n.1409. ²³D.P.R. 3 dicembre 1975, n.805 ²⁴Art.8, c.12, l.223/1990. ²⁵Art.4, l.14 novembre 1993, n.4. ²⁶Celebre l'idea di Von Hayek di sostituire allo Stato democratico uno Stato minarchico (dal greco potere minimo) in cui il potere statale viene ridotto al minimo per evitare ingerenze lesive della libertà del cittadino e la costituzione di caste-gruppi oligarchici al potere. La proposta è descritta in opere quali *Law, Legislation and Liberty: Rules and Order v.*

1: a New Statement of the Liberal Principle of Justice and Political Economy, Routledge & Kegan Paul Books; First Edition edition (October 1973). ²⁷M.Cammelli, *Decentramento e outsourcing nel settore della cultura: il doppio impasse*, 2001, dattiloscritto. ²⁸Sul dibattito innescato dalla riforma del Titolo V della Costituzione, in materia di beni ed attività culturali, e dai successivi sviluppi normativi e giurisprudenziali, ivi inclusi il D.lgs 112/1998 e la sentenza della Consulta n.94/2003, si vedano i molti contributi apparsi su *Aedon*, tra i quali; A.Poggi, *Verso una definizione aperta di*

culturali italiani; quelli che ci dicono che il 43% dei musei è al nord d'Italia, il 34% al centro e solo il 23% al sud; quelli che ci raccontano che il 66% dei musei è pubblico (dei quali solo il 20% circa appartiene allo Stato; gli altri, in massima parte, sono comunali), il 22% è privato e circa il 12% appartiene ad enti ecclesiastici³⁶. Si aggiungano quelli, diffusi dalla Corte dei Conti, che rivelano come il 67% delle entrate sia pubblica, solo il 22% di esse sono determinate dai biglietti di ingresso, il 5,8% è di provenienza privata, il 4,5% viene dai servizi aggiuntivi. Eppure, il settore culturale appare anticiclico ed i dati sul consumo sembrano confortanti. Nel nostro Paese, la spesa annua delle famiglie, nel 2011, ha raggiunto i 70,9 miliardi di euro, +2,6% rispetto al 2010. A parte un leggero, recentissimo calo, negli ultimi dieci anni gli italiani vanno di più a teatro (+17%), ascoltano più musica classica (+11%), visitano più musei e siti archeologici (+6%)³⁷. Inoltre, secondo l'UNCTAD, il valore dell'export di beni creativi è stato di oltre 23 miliardi di dollari nel 2010, in crescita dell'11,3% rispetto al 2009 e la quota di mercato italiana sull'export europeo, in questo settore, resta attorno al 17%, mentre su scala mondiale siamo al 6%. Infine, non vanno trascurati i rapporti tra il settore culturale, i territori e le economie locali. Emblematico il caso di Arezzo che il recente Rapporto 2012, curato dall'Associazione Symbula e da Unioncamere, considera un centro d'eccellenza nazio-

nale per le sinergie messe in campo tra il turismo culturale e le altre produzioni locali, specie nel settore orafa e della moda. Qui si registra la più alta percentuale di valore aggiunto nel settore cultura, pari all'8,4%, a fronte di una media nazionale attorno al 5,4%, con l'ulteriore primato del miglior rapporto tra occupazione culturale e occupazione generale (9,8%). Ciò a dimostrazione di come l'industria culturale sappia generare ricadute rilevanti per i territori e formidabili occasioni di sviluppo³⁸. Ecco quindi che le *chances* di crescita, per l'industria culturale italiana, vi sono eccome e non vanno perse per nessun motivo. Le ragioni della crescita sono varie; su alcune delle quali ci siamo già soffermati.

5. Qualche ultima notazione con riferimento ad una realtà che vivo quotidianamente da vicino: la formazione universitaria. Ebbene, se è vero che il volume del presidente Emanuele ci induce a ripensare in termini economici la tutela e la valorizzazione del nostro patrimonio culturale e questo costituisce esso stesso -come abbiamo detto- una vera e propria battaglia culturale, mi domando chi dovrà farsi carico di tutto ciò. Chi, in altre parole, dovrà farsi interprete di questa esigenza di cambiamento e vorrà combattere questa battaglia, che certo non si annuncia facile. Dico questo perché mi accorgo che nella quasi totalità delle Facoltà giuridiche ed economiche non si insegna un corso di "Diritto ed economia dei beni

NOTE

"bene culturale"? (a proposito della sentenza n.94/2003 della Corte costituzionale), 2003, 1; M.Ainis, *Il decentramento possibile*, 1998, 1; M.P.Chiti, *La nuova nozione di "beni culturali" nel D.lgs 112/1998: prime note esegetiche*, 1998, 1. Si noti, tra l'altro, che mentre l'art.1 del Codice dei beni culturali, dedicato ai principi, cita subito l'art.117 Cost, vocandosi alla sussidiarietà verticale, esso non menziona neppure l'art.118, c.4 Cost, relativo alla sussidiarietà orizzontale. Manchevolezza questa, sul piano dell'impostazione, solo in parte compensata dai richiami

operativi svolti in favore delle fondazioni bancarie ed ad altri soggetti.²⁹ Sul tema, tra gli altri, v. M.Motroni, *Ruolo e funzione delle Fondazioni bancarie nel settore "arte, attività e beni culturali"*, in *Amministrazione in cammino* (Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione), 2009, 1 ss.³⁰ Particolarmente critico, sul punto, M.Cammelli, *Le fondazioni di origine bancaria e il restauro di beni culturali*, in *Aedon*, n.2 del 2007. V. anche Motroni, *Op. cit.*, 19 ss. Sugli organismi di diritto pubblico in ambito comunitario v. M.P.Chiti, *L'organismo di diritto pubblico e la nozione comunitaria di pubblica amministrazione*,

culturali”, così come non si impartiscono lezioni sull’economia e gli aspetti giuridici del terzo settore. Ne discende che chi, un domani, dovrebbe, con l’equipaggiamento tecnico necessario, intraprendere questa via di cambiamento radicale, nel modo di pensare e gestire il nostro patrimonio culturale, non è posto nella condizione di poterlo fare. Quindi il paradosso: stiamo rinunciando ad educare i giovani a come utilizzare al meglio, proteggendolo e valorizzandolo, il più grande giacimento di ricchezza di cui il nostro Paese dispone. E stiamo omettendo di insegnare loro che tra gli strumenti che si sono dimostrati più efficaci, negli ultimi anni, vi sono quelli del terzo settore: cioè quell’arcipelago molto vasto e variegato di soggetti che promanano dalla società civile, sotto forma di comitati, associazioni, fondazioni.. ivi incluse quelle di origine bancaria, che tanti contributi, anche di natura finanziaria, hanno saputo offrire per la tutela e la valorizzazione dei beni culturali. Insomma, i nostri economisti e giuristi del domani non avranno essi stessi la sensibilità culturale verso questi temi, non avranno il bagaglio tecnico per affrontarli, non vi investiranno professionalmente e quand’anche fossero interpellati al riguardo offriranno un contributo probabilmente inadeguato, desueto, non al passo con la sfida economico-culturale che ci attende.



Aldo Berlinguer
Ordinario di diritto comparato nell’Università di Cagliari

NOTE

Bologna 2000.³¹ Si veda, tra gli altri, il *Libro verde della Commissione europea relativo ai partenariati pubblico privato ed al diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni*, 30.4.2004.³² R. Grossi, *Rapporto annuale Federculture 2012. Cultura e sviluppo. La scelta per salvare l’Italia*, 24ore Cultura, 2012.³³ *La valorizzazione della cultura fra stato e mercato*, febbraio 2008, in <http://www.confcultura.it/pdf/205.pdf>.³⁴ *Rapporto Confindustria e Confcultura*, 2008, cit., pp.16 ss.³⁵ *L’arte di raccontare l’arte*, aggiornati al 2007. In [\[lo.alessandrini/larte-di-raccontare-larte\]\(http://www.slideshare.net/pao-lo.alessandrini/larte-di-raccontare-larte\)³⁶ *Corte dei Conti, Relazione sul controllo Musei degli enti locali*, 2005 \(Del. N. 8/AUT/2005 del 30.11.2005\).³⁷ R. Grossi, *Rapporto annuale Federculture 2012. Cultura e sviluppo. La scelta per salvare l’Italia*, cit.³⁸ *Emblematico, all’estero, anche il caso di Bilbao, ove l’esperienza del Guggenheim ha prodotto un’enorme, diffuso beneficio, in un’area da sempre caratterizzata da uno sviluppo industriale che l’aveva per molto tempo esclusa dalle rotte turistiche.*](http://www.slideshare.net/pao-</p>
</div>
<div data-bbox=)