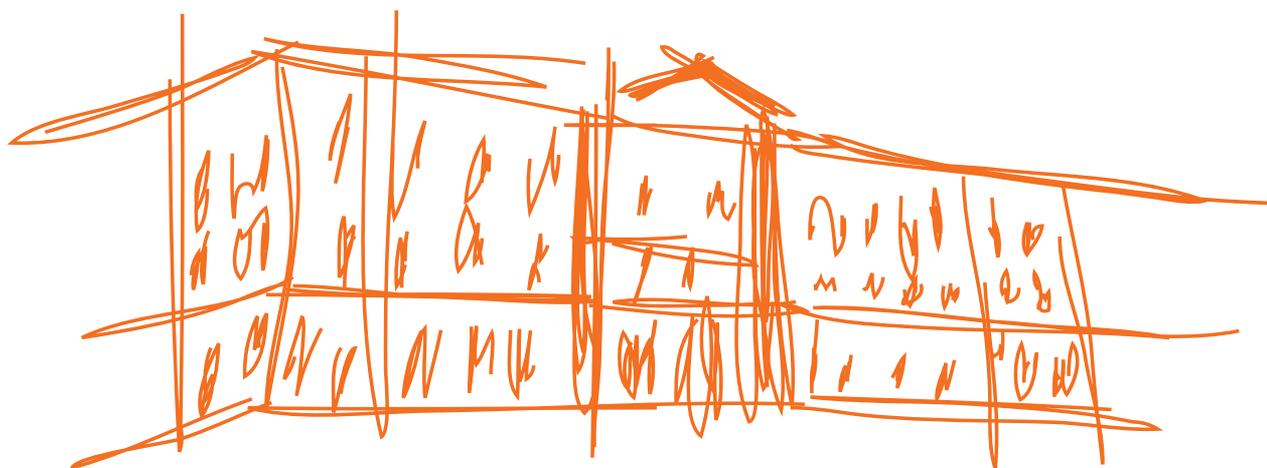


La gestione del patrimonio artistico e culturale in Italia: la relazione fra tutela e valorizzazione



Ottobre 2011

Executive summary	3
Premessa	11
Introduzione: definire un'agenda	13
1. Il patrimonio e la sua gestione	17
1.1 Il campo di indagine	17
1.2 Il quadro normativo	19
2. La ricchezza del patrimonio	23
2.1 La dimensione del patrimonio	23
2.2 Distribuzione e reti nei territori	31
3. Il contributo degli attori pubblici e privati alla gestione del patrimonio	39
3.1 La spesa pubblica per attività culturali	40
3.2 Il MiBAC	41
3.3 Il ruolo dei diversi livelli di Governo	49
3.4 Le risorse private	52
3.5 La capacità di autofinanziamento	55
4. La domanda: i flussi di visitatori	57
4.1 Archivi e biblioteche pubbliche	57
4.2 Patrimonio archeologico e museale	59
5. I ricavi da fruizione del patrimonio	65
5.1 La concentrazione di visitatori	65
5.2 La generazione di redditi	71
Conclusioni	75

Il rapporto è stato curato dal Centro ASK Bocconi (Stefano Baia Curioni e Paola Dubini con il supporto di Laura Forti) e da Intesa Sanpaolo (Laura Campanini e Fabrizio Guelpa del Servizio Studi e Ricerche; Demetrio Cofone dell'Ufficio Relazioni Istituzionali Domestiche e Internazionali).

Art. 9 della Costituzione

La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione.

Executive summary

In un suo intervento nel maggio del 2003, l'allora Presidente della Repubblica, Carlo Azeglio Ciampi, sostenne che: *"È nel nostro patrimonio artistico, nella nostra lingua, nella capacità creativa degli italiani che risiede il cuore della nostra identità, di quella Nazione che è nata ben prima dello Stato e ne rappresenta la più alta legittimazione"*.

L'elaborazione condotta in questa ricerca muove dal testo di Ciampi e dall'evidenza che **la riflessione in merito al patrimonio artistico e culturale connette sviluppo civile, politico ed economico**, in modi che cambiano nel tempo e che chiedono di essere condivisi nel dibattito.

Diversi processi evolutivi hanno modificato negli ultimi anni i termini della questione posta dalla gestione del patrimonio culturale nel Paese.

Un primo tema riguarda il **ruolo del Ministero**, le competenze e le risorse di cui deve dotarsi per svolgere con efficacia i compiti previsti dal dettato costituzionale, in un quadro di **Crescente coinvolgimento di attori pubblici e privati nella gestione del patrimonio**. Ad un arretramento progressivo dello Stato ha corrisposto nel tempo una maggiore rilevanza del ruolo degli Enti territoriali, a loro volta oggi fortemente vincolati dalle politiche restrittive di bilancio. **Questa situazione apre la possibilità di un maggiore coinvolgimento di attori privati, ma richiede uno sforzo di riprogettazione delle strutture e dei meccanismi di governo del patrimonio**.

Un secondo tema rilevante riguarda la **relazione fra sviluppo civile e sviluppo economico** e le modalità con cui il patrimonio partecipa a processi di creazione di valore economico per il Paese e per i territori. Il recente dibattito è stato fortemente polarizzato attorno a ricerche dedicate a qualificare concettualmente e quantificare la capacità del patrimonio di partecipare alle dinamiche complessive di formazione del reddito e di sviluppo economico. In questa prospettiva, **il patrimonio produce esternalità su una varietà di filiere** (industrie culturali, enogastronomia e produzioni tipiche, produzioni artigiane ed edilizia di riqualificazione) **per un valore complessivo di 170 miliardi di euro, pari al 13% del PIL, e 3,8 milioni di occupati**. La riflessione sulle modalità di partecipazione del patrimonio ai processi di creazione di valore economico richiede quindi di lavorare sulla relazione fra patrimonio e queste filiere. Inoltre, il patrimonio è elemento di caratterizzazione territoriale e partecipa alla capacità dei territori di attirare visitatori, generando esternalità sulla filiera turistica; la riflessione sulle strutture e sui meccanismi di governo più appropriati richiede in questa prospettiva di prestare particolarmente attenzione alla specificità territoriale e alle azioni più opportune per la sua **valorizzazione in una logica di attrazione turistica**.

Tenendo conto della presenza di queste grandi aree tematiche, **questo studio si focalizza sul patrimonio tangibile** (beni archeologici, architettonici, paesaggistici, artistici e storici, archivi, biblioteche), sugli attori coinvolti nella sua tutela, nella sua gestione, nella sua valorizzazione, sulle risorse economico finanziarie attualmente investite per la sua conservazione e valorizzazione, sui redditi diretti che genera sotto forma di ricavi da biglietteria e di redditi da servizi aggiuntivi.

Questa scelta di focalizzazione è stata guidata da diverse considerazioni di opportunità. In primo luogo, dalla consapevolezza che già la delimitazione del campo di indagine all'area del patrimonio in senso stretto pone severi problemi interpretativi e di ricostruzione del quadro complessivo. In secondo luogo, perché il patrimonio tangibile rappresenta una componente centrale del sistema culturale nel nostro Paese, perché la sostenibilità della sua conservazione è premessa per qualsiasi possibilità di creazione di valore economico e perché la rinuncia sostanziale alla sua conservazione determinerebbe una perdita irreversibile per il Paese.

La consistenza complessiva, la distribuzione territoriale, la frammentarietà e debolezza complessiva del suo sistema di governo lo espongono oggi – in tempo di radicali ripensamenti dell’allocazione delle risorse pubbliche e private – ad un rischio di dimensioni finora sconosciute. Ad oggi, la sua presenza diffusa sul territorio è troppo spesso sinonimo di mera esistenza e sempre meno punto di partenza per la creazione di valore. La riflessione sulle condizioni e sugli assetti che rendono possibile la sostenibilità della conservazione e della gestione del patrimonio appare quindi particolarmente critica e premessa indispensabile per la possibilità del patrimonio di produrre valore su tutti i piani.

Il presente contributo di ricerca si propone quindi di suggerire prospettive che favoriscano la convergenza del dibattito verso il raggiungimento di soluzioni virtuose e in grado di reggere una sfida che è simultaneamente economica, politica, civile.

La composizione del patrimonio nel nostro Paese si caratterizza per ricchezza e varietà. Non esistono dati puntuali e definitivi in merito alla consistenza e qualità del patrimonio. Le rilevazioni del Ministero per i Beni e le Attività Culturali (MiBAC) indicano tuttavia che, tra il 1909 e il 2004, sono stati vincolati 51.693 beni immobili (architettonici e archeologici); il 18% della superficie del Paese – più di 55.000 chilometri quadrati – risulta vincolata. Su questi beni, sia di proprietà pubblica che privata, lo Stato esercita l’attività di tutela.

Tra **musei, aree archeologiche** e complessi monumentali esistono circa **4.800 siti** aperti al pubblico con continuità. Il dato non comprende i numerosissimi siti vincolati e gestiti dalle famiglie. Dei 4.800 siti, circa il 9% è gestito dallo Stato, mentre la gestione degli altri è di responsabilità di Enti territoriali, imprese, istituti non profit, Enti religiosi. I musei non statali sono caratterizzati da elevata frammentazione e da un numero di visitatori molto ridotto: in media 12.000 all’anno. I musei gestiti dallo Stato, pur presentando una distribuzione piuttosto diversificata, sono invece mediamente più visitati (40.500 visitatori). Molto più rilevante è invece la presenza dello Stato nella gestione delle aree archeologiche, che risultano sotto la responsabilità statale nel 63% dei casi.

A questi si aggiungono **17.000 biblioteche**, di cui l’80% a gestione pubblica, in buona parte di dimensione molto ridotta: oltre la metà ha una dotazione di meno di 10.000 volumi. Le 46 biblioteche statali hanno una dotazione complessiva di oltre 35 milioni di pezzi inventariati. Vi sono infine **5.600 archivi**, di cui i 100 statali conservano 22 milioni di documenti.

In un contesto così ampio e differenziato, le criticità sono numerose:

- Data l’elevata dimensione complessiva del patrimonio, **la mera accessibilità presuppone uno sforzo significativo dal punto di vista culturale, gestionale e finanziario.**
- La varietà del patrimonio richiede **la presenza di competenze diverse per la sua gestione.** La riflessione politica e culturale porta a considerare il patrimonio nella sua unitarietà; le istanze di gestione richiedono riflessioni ad hoc.
- **Gli attori che hanno responsabilità amministrative e gestionali sono di natura diversa, si caratterizzano per gradi diversi di autonomia nell’esercizio della gestione, ma tutti sono fra loro legati da una complessa rete di relazioni** di tipo normativo, finanziario, oltre che da diverse tradizioni di collaborazione.
- **Il patrimonio è in continua crescita dimensionale.** Mentre la consistenza di quanto gestito dallo Stato tende a rimanere stabile nel tempo, il numero di istituzioni avviate con il contributo

di altri attori (*in primis* Enti territoriali, imprese e in misura minore privati) è cresciuto in modo significativo negli ultimi anni. La progressione nelle aperture è imponente: fra il 1900 e il 1950 sono stati aperti ogni anno 5 musei, fra il 1950 e il 2000 le aperture medie annue salgono a quasi 52 musei e fra il 2000 e il 2006 addirittura a quasi 197.

La mappatura della **presenza territoriale del patrimonio** permette di mettere in evidenza due aspetti principali:

- la **diversa concentrazione dei siti** e quindi la diversa capacità di caratterizzare il territorio e di condizionarne la tutela e la valorizzazione: la distribuzione ineguale favorisce vocazioni diverse fra i territori e apre possibilità e criticità di varia natura nel legame con il tessuto economico e sociale;
- la **diversa concentrazione sul territorio degli Enti che gestiscono il patrimonio**: l'ineguale presenza dello Stato, degli Enti territoriali e dei privati impegnati nella sua gestione condiziona le possibilità di intervento, le risorse disponibili, i modelli possibili di collaborazione, oltre alla modalità con cui la politica culturale nei fatti si realizza.

Inoltre, diversi territori risultano diversamente impegnati alla conservazione di patrimoni di natura disomogenea anche sulla base delle dotazioni da tutelare e valorizzare: le aree meridionali e costiere sono particolarmente ricche di siti archeologici, le biblioteche si concentrano principalmente in alcune città (soprattutto universitarie), gli archivi d'impresa in poche, testimoniando non solo una diversa dinamica storica ma anche una specificità culturale. Lombardia e Piemonte si caratterizzano per una concentrazione di archivi privati e biblioteche, la Toscana è ricchissima di patrimonio museale, archivistico e bibliotecario.

L'estrema complessità del quadro suggerirebbe la necessità e forse l'urgenza di **un'analisi capace di arrivare ad una adeguata comparazione delle diverse realtà regionali rendendo conto dei problemi di coordinamento delle politiche e di intensificazione dei loro strumenti a livello intermunicipale e interregionale**. Questi problemi sono ulteriormente accentuati dalla molteplicità di attori che è necessario coinvolgere nel percorso e delle varietà di contesti normativi a livello locale.

Risulta evidente la **necessità di una strutturale collaborazione tra Stato, Enti territoriali e privati che deve caratterizzarsi per un impianto unitario, ma che deve poi trovare declinazione rispetto alle specifiche realtà territoriali**. A seconda dei territori, infatti, l'interlocutore del cittadino nel momento di fruizione del patrimonio è ora lo Stato, ora un Ente locale, ora un privato.

Il Ministero per i Beni e le Attività Culturali (MiBAC) è l'ente a cui è affidato il coordinamento a livello nazionale della gestione del patrimonio culturale e dell'ambiente nazionale. L'assetto del Ministero ha conosciuto dal 1998 una lunga serie di cambiamenti e innovazioni che riflettono politiche non sempre coerenti fra loro e che hanno determinato un generale indebolimento della struttura, anche a causa di una riduzione progressiva di risorse. **Il Ministero rimane, comunque, l'attore principale del coordinamento su scala nazionale, che esercita sia attraverso l'attività di tutela sia attraverso la gestione diretta di alcuni siti**. Data la presenza contestuale di attori diversi impegnati nella gestione del patrimonio, **l'analisi a livello regionale evidenzia la presenza di regioni ricche di patrimonio a forte presenza statale (Campania, Lazio) e di regioni fortemente sussidiate dallo Stato (Calabria, Abruzzo, Molise, Puglia, Basilicata)**. In tutte le altre, la maggior parte dei siti è gestita da Enti territoriali o da enti non profit; lo Stato non gestisce direttamente il patrimonio in alcune delle Regioni a statuto speciale.

Il fabbisogno finanziario connesso alla gestione del patrimonio (e delle attività culturali) è stato **coperto** nel 2009 **per l'80% da finanziamenti pubblici** (statali e territoriali, includendo le Camere di Commercio e le imprese pubbliche), per una quota di poco inferiore al 10% dal sistema delle fondazioni bancarie e delle imprese private, per una quota appena superiore al 10% dal mercato (biglietti e servizi).

Il rapporto fra spesa pubblica culturale e prodotto interno lordo dell'Italia risulta sostanzialmente allineato rispetto agli altri paesi. L'Italia spende circa lo 0,4% del proprio PIL in attività culturali e non si registrano variazioni significative nell'ultimo decennio al pari di Francia, Germania e Regno Unito. Tuttavia, tali risultati non tengono conto della dimensione del patrimonio culturale, della presenza e del ruolo del finanziamento privato e risultano pertanto poco funzionali per indicare l'attenzione alla politica culturale del singolo Paese.

La spesa pubblica è passata da 5,3 miliardi del 2000 a 7,3 miliardi nel 2009. In termini reali la spesa è cresciuta cumulativamente del 13% e rappresenta costantemente meno dell'1% delle spese totali della PA. La spesa pubblica complessiva è realizzata da tutti e quattro i livelli di governo: Amministrazione Centrale, Amministrazioni regionali, Comuni e Province.

Il ruolo statale più rilevante è giocato dal MiBAC, con 1,7 miliardi di competenza nel 2009, ma l'intervento in campo culturale è riconducibile anche ad altri ministeri, che accolgono centri di spesa più o meno direttamente legati al settore culturale, e alla Presidenza del Consiglio dei Ministri. La spesa del MiBAC dal 2005 al 2009 evidenzia una significativa contrazione delle risorse complessive (-33% in termini reali), registrando un calo del 15% delle spese correnti e del 65% delle spese in conto capitale.

Le Amministrazioni comunali sono l'altro grande protagonista: nel 2009 **hanno complessivamente speso 2,4 miliardi di euro** per le "Funzioni relative alla cultura ed ai beni culturali", pari a poco più del 3% delle loro spese complessive. Rispetto al 2005, le Amministrazioni comunali riducono in modo rilevante il proprio ruolo: la spesa dei Comuni si è ridotta cumulativamente del 17,5% in termini reali e a subire i maggiori tagli sono le spese in conto capitale (-44% cumulativamente in 5 anni). La spesa corrente registra una flessione ben più contenuta.

Il contributo delle imprese sotto forma di **sponsorizzazioni** è ridotto e apparentemente poco in linea con la tradizione di intervento privato che affonda le sue radici nel Rinascimento. Il dato non tiene tuttavia in considerazione gli interventi fatti dalle famiglie sui beni vincolati di proprietà. Rispetto ai dati quindi, il contributo degli attori privati alla gestione del patrimonio è importante, anche se difficile da quantificare, anche sul piano qualitativo. L'iniziativa privata ha sviluppato talvolta forme originali di auto organizzazione che hanno dato risultati importanti; tra le iniziative di maggiore rilevanza da questo punto di vista vi è il Fondo Ambiente Italiano.

Con riferimento ai **contributi forniti dalle fondazioni bancarie, il settore arte e cultura si conferma al primo posto tra gli ambiti di azione, con poco meno di 10 mila iniziative** (il 35,5% del totale) e 413 milioni di euro erogati nel 2009 (il 30% del totale).

Salvo rare eccezioni, anche all'estero **le istituzioni museali non sono strutturalmente in grado di coprire i propri costi** senza l'aiuto di contributi esterni e la loro capacità di autofinanziamento (intesa qui come capacità di ricorrere al mercato dei visitatori e delle sponsorizzazioni private per coprire i costi di gestione) è in alcuni casi marginale. La capacità di autofinanziamento, inoltre, non sembra essere correlata a sensibili economie di scala.

Gli introiti totali da **biglietteria** dei musei sono circa 245 milioni di euro, pari a 51 mila euro circa a istituto; il ricavo medio da biglietteria per visitatore a livello nazionale è di 2,7 euro.

Negli ultimi anni, la composizione del finanziamento pubblico si è modificata, nella direzione di una contrazione generalizzata degli investimenti, di una riduzione “inerziale” delle spese di personale, di una riduzione di risorse del Ministero più che proporzionale rispetto alla riduzione complessiva delle spese statali, di una prevalenza di interventi sui musei rispetto agli archivi e alle biblioteche. Pur nel generale indebolimento del ruolo dello Stato, l’arretramento è stato progressivo e non ha determinato forti contraccolpi, soprattutto grazie all’azione cuscinetto degli Enti territoriali (Regioni, Province e Comuni), delle Camere di Commercio che hanno supplito almeno in parte alla contrazione dello Stato centrale, grazie alla posticipazione di investimenti strutturali e cambi di programmazione. Pur in presenza di alcune sofferenze, il sistema delle produzioni culturali ha tenuto e non è entrato in crisi strutturale e non ha subito forti contraccolpi.

Difficile mantenere questo ottimismo per il prossimo futuro. È plausibile, infatti, che la riduzione complessiva delle risorse pubbliche, statali e locali, imponga azioni correttive che non si risolveranno in semplici esercizi di disciplina, ma anche in veri e propri tagli, chiusura di istituzioni, dispersione di competenze.

L’analisi condotta sui flussi di visitatori del patrimonio culturale italiano pone in evidenza il fatto che a un’offerta ricca, variegata e distribuita in modo ineguale sul territorio corrisponde una gamma di accessi e fruizioni fortemente polarizzata. La differenza fra i ritmi di visita ai pochissimi siti massificati e quelli che caratterizzano i moltissimi siti poco valorizzati è molto sensibile e non sembra destinata a ridursi in assenza di specifici interventi di governo e di politica culturale.

In termini generali – sia per i siti ad alta affluenza che per gli altri – si riconosce una relazione sistematica tra la dimensione relativa degli accessi e le condizioni più generali di attrattività turistica e dimensionamento demografico delle regioni. In particolare, si osserva una **differenza significativa tra le regioni in cui si registra la presenza di forti attrattori turistico culturali**, in cui la connessione tra turismo e fruizione del patrimonio appare significativa, e tutte le altre nelle quali invece la fruizione è spiegata solo dalla densità abitativa.

Queste evidenze delineano la presenza di un evidente problema di definizione di obiettivi, priorità e livelli di articolazione per le politiche della cultura.

- Un primo tema è rappresentato dalla **scelta di separare o meno, e fino a che punto, i modelli di governo e gestione dei siti ad alta fruizione turistica da tutti gli altri**. In questo senso si è mossa fino ad oggi la scelta di creare Sovrintendenze Speciali ed autonome, che nei suoi modi e nei suoi sviluppi ha costituito un importante e problematico terreno di sperimentazione.
- Il secondo tema è rappresentato **dalla scelta di investire**, e fino a che punto, **nella formazione di modelli di offerta sviluppati su più siti** e quindi più capaci di redistribuire i visitatori sul territorio e meglio collegare le potenzialità offerte dal turismo ai registri più generali di produzione e diffusione di cultura.

Il dato relativo ai risultati delle **azioni prodotte dalle attività commerciali** e di servizio connesse alla valorizzazione del patrimonio, che in Italia sono state gestite in seguito alla legge Ronchey e ai suoi successivi adattamenti, aggiunge al quadro di priorità l’istanza di migliorare le *performance* economiche del sistema sia in termini di sostenibilità diretta sia in termini di esternalità.

In Italia, i siti statali in cui sono presenti punti vendita hanno avuto nel 2009 quasi 22 milioni di visitatori, con un *conversion rate*, ovvero un rapporto tra numero dei clienti dei punti vendita e numero di visitatori delle istituzioni, del 7%, per un fatturato lordo complessivo di poco più di 40 milioni di euro. Per avere un dato di confronto, le attività di *commercial trading* del British Museum hanno generato mediamente nel 2007-2008 ricavi per oltre 21 milioni di euro, quelle di Tate hanno superato i 35, la voce *merchandising* del Metropolitan è giunta a 53, le *auxiliary activity* del MoMA ne hanno raccolti più di 40 e i punti vendita del Louvre nel 2007 hanno fatturato 21 milioni euro.

Questo significa che tutto il fatturato commerciale dei musei italiani (considerando insieme gli statali, aree archeologiche incluse) è equivalente al fatturato commerciale di un solo grande museo statunitense. Questo risultato non dipende solo dalla minore presenza di flussi di visitatori nei siti ma anche dalla minore dimensione dei punti vendita e da un più basso livello di investimento sulle strutture di servizio.

Due considerazioni appaiono rilevanti da questo punto di vista:

- la prima riguarda la **capacità di singoli plessi di attirare una massa critica di visitatori in grado di giustificare lo sviluppo di servizi**: solo una piccola percentuale dei visitatori ai musei usufruisce di servizi aggiuntivi e la loro attivazione è soggetta alla presenza di condizioni di sostenibilità economica. Esiste, quindi, una delicata fase di investimento sulla valorizzazione del patrimonio, che riguarda i siti non ancora frequentati in misura tale da giustificare la sostenibilità di servizi a completamento dell'esperienza di visita;
- una volta garantita la presenza di flussi adeguati di visitatori, **la possibilità che il patrimonio generi ricchezza economica si lega alla varietà e alla redditività dei servizi offerti, alla qualità delle infrastrutture e ai livelli di coordinamento e sinergia tra pubblico e privato nella gestione complessiva del processo di gestione e valorizzazione.**

Analogamente, per quanto riguarda gli introiti da biglietteria si pongono alcuni rilevanti interrogativi. Ciascun ente attrae in media 18.707 visitatori, ma se si considera che questo dato comprende i quasi 5 milioni di visitatori del Colosseo e i 3,5 milioni degli Uffizi, appare evidente che **il problema dell'attrazione di visitatori non è solo legato alla possibilità di valorizzare ulteriormente i siti più visitati, quanto piuttosto di sviluppare politiche di redistribuzione di visitatori – italiani e stranieri – attraverso percorsi ed esperienze di visita che permettano di fare leva sui siti più noti per promuovere territori circostanti.**

La riduzione estesa e massiccia del sostegno finanziario pubblico, che difficilmente potrà essere compensata dagli attori privati tradizionalmente aperti al sostegno della cultura (Fondazioni bancarie e imprese bancarie), e ancora meno dalla capacità di autofinanziamento attraverso gli introiti da biglietteria e da vendita di servizi, pone i sistemi di produzione culturale e il mondo delle imprese in una dinamica di contatto brusca e caratterizzata da una domanda urgente di sostegni economici.

Eppure la crisi che ci attende potrebbe offrirci una grande opportunità da cogliere per ridisegnare il sistema e trovare nuovi equilibri. E' però necessario definire una agenda di obiettivi potenzialmente trasformabili in progetti e sperimentazioni.

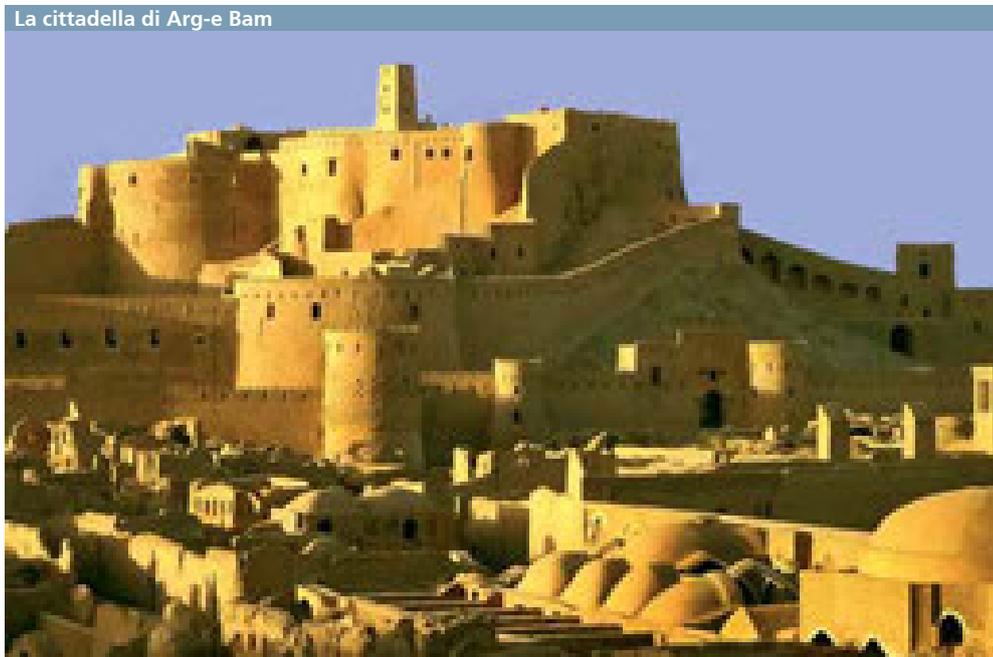
Il primo obiettivo è quello di rinnovare e potenziare le capacità narrative del patrimonio e della cultura per accrescere l'attrattività e la reputazione dei territori, lavorando non solo sul fronte del

turismo e dei visitatori, ma anche su quello, più ampio, della diplomazia culturale internazionale che un patrimonio ben gestito offre a tutte le imprese e istituzioni *partner*.

Il secondo obiettivo è quello di presidiare in modo più deciso i processi di creazione di esternalità in una prospettiva di sostenibilità e compatibilità ambientale e infrastrutturale. Le esternalità generabili dal patrimonio, soprattutto quelle economiche, sia originate da grandi plessi sia da sistemi diffusi sul territorio, sono tanto maggiori quanto più rappresentano occasioni e opportunità per un numero ampio di operatori. Sarebbe importante presidiare in modo più esplicito la gamma di opportunità offerte dalla gestione pubblica del patrimonio e, laddove possibile, regolare gli accessi a tali opportunità premiando qualità, competenza, innovatività.

Il principio generale potrebbe essere quello di **far convergere** per quanto possibile **le risorse pubbliche e private in sistemi di incentivi** capaci di prendere il posto delle reti tradizionali di committenza. Le forme attuali di concertazione, in particolare le prassi pattizie (accordi di programma), già si muovono nella direzione di produrre forme di concertazione su singoli progetti. In prospettiva e in scarsità di risorse, sarà plausibilmente necessario andar oltre questi strumenti, immaginando la formazione di tavoli di lavoro regionali cui partecipano differenti *stakeholder* ed esplicitamente finalizzati alla produzione, quanto più possibile condivisa, di obiettivi di politica culturale per le comunità. La definizione convergente di incentivi (rispetto a temi, luoghi, o modalità di azione, o fini) consente di avviare alcuni percorsi di trasformazione e riallineamento tra il sistema delle istituzioni culturali e il sistema delle imprese, rafforzando e rendendo più trasparenti i processi negoziali che li accompagnano. È essenziale che entrambi imparino dalle rispettive tradizioni e soprattutto che si diffonda nelle imprese la consapevolezza della dimensione anche pubblicistica di ogni politica culturale.

La cittadella di Arg-e Bam



Premessa

Aprile 2004: una piccola commissione di ricerca viene inviata a Bam, oasi urbana in Iran al confine della grande zona desertica che separa la regione di Kerman dal confine pakistano e afgano. Nella notte del 25 dicembre dell'anno prima una serie di forti scosse di terremoto aveva cancellato la città e con essa la meravigliosa cittadella sassanide (Arg-e Bam) che vegliava sull'oasi da secoli (In Italia era stata conosciuta negli anni Ottanta grazie all'adattamento cinematografico del *Deserto dei Tartari* di Buzzati). Il terremoto aveva provocato quasi quarantamila morti su ottantamila abitanti, tra cui diversi archeologi impegnati negli scavi, ampie sezioni della città erano state rase al suolo con danni superiori all'80%. In aprile, quattro mesi dopo, la città era ovviamente ancora in ginocchio. Decine di migliaia di persone sopravvivevano in tenda ai bordi delle strade, accanto alle loro case distrutte. Molti erano partiti, quasi tutte le famiglie avevano avuto lutti, l'esasperazione serpeggiava, si erano registrati terribili casi di sciacallaggio e saccheggio, una rivolta era stata sedata dall'esercito. Il compito della commissione – nel quadro di un seminario organizzato da ICOMOS – era capire, ascoltando la popolazione con l'aiuto degli studenti dell'università di Kerman, se la ricostruzione della fortezza o la sua conservazione potevano essere considerati una priorità rispetto ad altre più apparentemente ovvie come ospedali, strade, servizi, scuole. Le evidenze raccolte sono state sorprendenti: ampie fasce della popolazione, superiori alla metà del campione, consideravano la ricostruzione della cittadella come una priorità assoluta. Nelle interviste raccolte, con difficoltà ed esitazione, da persone che avevano perso case, automobili, parenti, ed erano in una condizione di estrema difficoltà economica, emergevano metafore che raccordavano la perdita della cittadella a una perdita fisica: "mi manca un polmone", "mi manca un braccio". Per molti la ricostruzione era il simbolo della speranza e della possibilità di avere identità nel futuro per la città, le loro risposte erano apparentemente irrazionali rispetto ad una logica di utilità funzionale, ma erano ripetute con costanza. Altri rivestivano questa prospettiva di aspettative turistiche, di riconoscibilità della città: "Saremo capaci di ricostruire le case, ma senza Arg la nostra comunità sparirebbe dal mondo".

La domanda che emergeva da queste risposte non ha trovato grande ascolto nei piani di aiuto internazionale, a parte, in modo quasi ovvio ma non scontato, nell'ICOMOS e nell'UNESCO. L'Italia e il MiBAC sono stati tra i pochi che hanno da subito fornito aiuti tecnici e risorse per la ricostruzione del patrimonio e hanno poi proseguito per qualche anno.

Questa vicenda è esemplare per diversi motivi: perché mostra la profondità dei legami che intercorrono tra le comunità e il loro patrimonio, tra le comunità e la bellezza; perché mostra la difficoltà di pensare e rappresentare questi legami, riconoscendo la loro priorità nel quadro di un progetto orientato a rilanciare lo sviluppo economico o anche la sostenibilità di una città; perché testimonia del fatto che il nostro Paese, pur nella consapevolezza di queste difficoltà, ha preso una posizione distintiva che altri non hanno assunto, segnale di una tradizione culturale e di competenza.

Introduzione: definire un'agenda

Nel maggio del 2003 il Presidente della Repubblica, Carlo Azeglio Ciampi, ha tenuto un discorso particolarmente denso di sollecitazioni riguardo al senso del patrimonio culturale e della sua gestione per il nostro Paese. Consideriamolo brevemente in alcuni passaggi.

L'incipit della riflessione riguarda il collegamento tra patrimonio artistico e identità nazionale e sottolinea come il patrimonio sia da considerare come il movente di coesione linguistica e progettuale che precede – lungo le linee di edificazione del canone risorgimentale – la stessa costituzione dello Stato nazionale:

"È nel nostro patrimonio artistico, nella nostra lingua, nella capacità creativa degli italiani che risiede il cuore della nostra identità, di quella Nazione che è nata ben prima dello Stato e ne rappresenta la più alta legittimazione"¹.

Il livello e l'ambito entro cui si colloca la questione del patrimonio non è dunque immediatamente economico, ma è relativo al processo di incivilimento che interconnette cultura, identità soggettiva e nazione. Sul piano istituzionale, ha poi proseguito Ciampi, il ruolo fondamentale è svolto dall'articolo 9 della Costituzione:

*"Forse l'articolo più originale della nostra Costituzione repubblicana è proprio quell'articolo 9 che, infatti, trova poche analogie nelle costituzioni di tutto il mondo: **La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione.** Se ci riflettiamo più a fondo, la presenza dell'articolo 9 tra i "principi fondamentali" della nostra comunità offre una indicazione importante sulla "missione" della nostra Patria, su un modo di pensare e di vivere al quale vogliamo, dobbiamo essere fedeli".*

Un articolo che non solo fissa un compito centrale della nazione, ma si estende agli obiettivi specificamente gestionali connessi al patrimonio e alla natura del suo valore:

"La cultura e il patrimonio artistico devono essere gestiti bene perché siano effettivamente a disposizione di tutti, oggi e domani per tutte le generazioni. La doverosa economicità della gestione dei beni culturali, la sua efficienza, non sono l'obiettivo della promozione della cultura, ma un mezzo utile per la loro conservazione e diffusione".

Questa frase, enunciata nel 2003, in un tempo in cui erano pienamente in corso i dibattiti sul tema della "valorizzazione" e sulla possibilità di scindere tutela e valorizzazione, sancisce con chiarezza una linea politica e progettuale. Sul piano ideale, **"la promozione della conoscenza, la tutela del patrimonio artistico non sono dunque una attività "fra altre" per la Repubblica, ma una delle sue missioni più proprie, pubblica e inalienabile per dettato costituzionale e per volontà di una identità millenaria"**. E, sul piano concreto e fattuale:

"L'Italia è il Paese degli ottomila Comuni, delle migliaia di campanili, ma è anche diventato il Paese dei 4.144 musei, dei 6.000 siti archeologici, delle 367 aree archeologiche statali, delle 85.000 chiese soggette a tutela, delle oltre 40.000 dimore storiche censite".

Solo poco più di otto anni sono passati da questo discorso che pur nel suo slancio quasi utopico ha segnato una pietra miliare nella storia ideale dei rapporti tra politica e cultura in Italia. Cosa ne è rimasto? Cosa ne rimane oggi, nel dibattito contemporaneo, nella consapevolezza politica

¹ Intervento del Presidente della Repubblica Carlo Azeglio Ciampi in occasione della consegna delle medaglie d'oro ai benemeriti della cultura e dell'arte, Palazzo del Quirinale, 5 maggio 2003.

ed amministrativa dei nostri giorni, nelle difficoltà economiche e finanziarie odierne? È ancora accettabile, al di fuori di ogni rappresentazione meramente ideale, quel che è stato scritto da Salvatore Settis nel 2002 ovvero che *“quello che ogni cittadino italiano intende come “patrimonio culturale” è il fulcro della nostra identità nazionale e della nostra memoria storica e dunque il massimo contributo che possiamo portare alla costruzione di identità sovranazionali come quella europea”?*²

Molto è cambiato, o forse alcuni dei cambiamenti che quel discorso intendeva contrastare si sono poi accelerati componendo oggi uno scenario profondamente diverso.

È cambiato il senso di orgoglio che traspare da quelle parole: le migliaia di musei, siti archeologici, le centinaia di archivi, pur mantenendo un valore identitario, sono percepiti da alcuni come un lusso ancor più che una risorsa, per la loro dimensione complessiva, per i costi connessi alla loro gestione, per le incertezze riguardo alla capacità dello Stato o di altri attori di gestirli in modo efficiente sia sul piano della conservazione che della promozione. L'arretramento dello Stato segnalato dalla riduzione progressiva delle disponibilità del Ministero si accompagna ad una riduzione della capacità degli Enti pubblici di gestione (MiBAC in testa) di comunicare e condividere il senso e i risultati quotidiani delle loro scelte difendendosi dalle accuse relative a crolli, degradi, inefficienze, inadempienze. Molti funzionari pubblici direttamente coinvolti nella gestione quotidiana del patrimonio sono dolorosamente consapevoli del fatto che il mantenimento delle condizioni di esistenza del patrimonio è forse oggi il modo più efficiente (se non l'unico) di gestirlo; le azioni dirette ad aumentare il livello di servizio sono costose, rischiose e quindi raramente perseguite. Sullo sfondo esiste quindi la questione, urgente, di precisare sul piano concettuale e strategico il ruolo del Ministero e di potenziare le sue competenze nel quadro di tale focalizzazione, tramite adeguati strumenti normativi, amministrativi e finanziari.

Sono cambiati il senso e la percezione collettiva dei compiti da attribuire alla gestione del patrimonio e del suo valore. Il dibattito contemporaneo enfatizza in modo sempre più deciso la necessità di massimizzare il valore condiviso del patrimonio e soprattutto la sua capacità di generare effetti economici di breve e medio termine. Non si nega il valore di opzione (quello definito dalla disponibilità per le generazioni future del patrimonio come un valore in sé), ma si pone l'accento sulla necessità di ristrutturare il sistema nell'obiettivo di aumentare i ricavi di mercato (visitatori e servizi), e potenziare la sua funzionalità economica più che la sua natura politica³. L'accelerazione attuale della disponibilità di spesa pubblica è un elemento che introduce a questa direzione di lavoro un senso di imprescindibile urgenza. **Esiste quindi un problema di collocazione concettuale del patrimonio all'interno dei quadri progettuali finalizzati allo sviluppo e il problema, simmetrico, di decidere come trattare la sua dimensione identitaria, sociale, culturale, politica.**

È cambiato il panorama degli attori che devono farsi carico della custodia, della conservazione e della valorizzazione del patrimonio e delle aspettative nei loro confronti. La contrazione progressiva della presenza statale ha determinato negli ultimi dieci anni l'estensione del ruolo degli Enti locali (Regioni, Province e Comuni) e dei privati concessionari, che dai compiti ristretti e periferici definiti dalla prima Ronchey hanno visto una estensione progressiva delle loro attribuzioni di responsabilità. Oggi l'estensione del registro di contenimento della spesa agli Enti locali rilancia il ruolo dei privati, delle imprese oltre che una rinegoziazione più competitiva ed estesa a più attori delle strutture complessive del sistema cultura. A queste dinamiche, dagli anni Settanta in poi per arrivare al Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio (D.L.42/2004), si sono

² SETTIS S., Italia S.p.A. L'assalto al patrimonio culturale, Einaudi, Torino, 2002.

³ A questo intento sembra aver mirato la costituzione della Direzione per la valorizzazione all'interno del MiBAC.

affiancati interventi legislativi innumerevoli e non sempre armonizzati, che hanno prodotto modifiche e revisioni dei ruoli relativi di Stato, Regioni (nella prospettiva della riforma del Titolo V della Costituzione) ed Enti di diritto privato. Inoltre, i percorsi che conducono alla definizione delle politiche culturali su scala locale non hanno ad oggi determinato la formazione di modelli di governo e gestione riconoscibili come riferimento comune. **Si pone allora il problema di riconoscere, ridefinire e innovare i ruoli e i processi che definiscono le politiche e le priorità allocative nel campo del patrimonio culturale, lavorando sulle relazioni tra Stato centrale e realtà locali e soprattutto all'interno delle realtà locali tra istituzioni pubbliche e attori privati.**

Sono poi cambiati il livello complessivo del dibattito e i suoi punti focali. Progressivamente, e nonostante numerose voci autorevoli⁴ oltre a quelle del presidente Ciampi, è scesa una cortina di silenzio riguardo ad alcune affermazioni forti, che pur costituivano uno dei baricentri ideali del discorso del Presidente della Repubblica. Quelle che il Presidente aveva sviluppato in merito alla centralità della cultura umanistica per il senso e il ruolo della nazione – *“L'Italia che è dentro ciascuno di noi è espressa dalla cultura umanistica, dall'arte figurativa, dalla musica, dall'architettura, dalla poesia e dalla letteratura di un unico popolo”* – e quelle relative alla *“primarietà del valore estetico-culturale che non può essere subordinato ad altri valori, ivi compresi quelli economici”*, ovvero al fatto che *“la stessa economia si deve ispirare alla cultura, come sigillo della sua italianità.”* Questo non per dire che le affermazioni citate siano prive di unilaterali, ma per dire che, magari in nome di una malintesa concretezza, tale silenzio sui principi allontani il Paese dalla consapevolezza della natura profonda delle poste, culturali, civili, politiche, in gioco.

Esiste quindi l'esigenza di intonare il dibattito attorno ad obiettivi condivisi, di ricomporre al suo interno le istanze economiche e politiche, di sottrarlo alla confusione dettata dalle posizioni unilaterali o meramente strumentali di breve termine.

L'agenda delle questioni che chiedono di essere affrontate, ormai con imprescindibile urgenza, include temi ampi, molto complessi e reciprocamente interconnessi; temi che rimandano inesorabilmente al compito alto di un ripensamento dei compiti dello Stato e della cultura pubblica nel nostro Paese. Il riferimento a tale ordine di complessità non deve ovviamente essere un alibi che trattiene dalla possibilità di individuare analisi e soluzioni precise, puntuali e perseguibili in modo indipendente all'interno dei singoli ambiti di riflessione. Al contrario, proprio questa fiduciosa concretezza appare il compito che attende la comunità professionale dedicata al tema del patrimonio. Tale riferimento serve piuttosto a precisare gli obiettivi del presente contributo e gli ambiti cui si rivolge: concentrare l'attenzione sul patrimonio culturale in senso stretto per offrire una rappresentazione generale di alcune sue modalità di funzionamento, con l'obiettivo di suggerire prospettive che favoriscano la convergenza del dibattito verso uno stadio più capace di generare soluzioni virtuose e capaci di reggere una sfida che è simultaneamente economica, politica, civile.

⁴ “Il nostro bene culturale più prezioso è il contesto, il *continuum* fra i monumenti, le città, i cittadini; e del contesto fanno parte integrante non solo musei e monumenti, ma anche la cultura della conservazione che li ha fatti arrivare fino a noi” (SETTIS, 2002).

1. Il patrimonio e la sua gestione

1.1 Il campo di indagine

Il recente dibattito attorno al valore del patrimonio culturale è stato alimentato da ricerche dedicate a qualificare concettualmente e quantificare la capacità del patrimonio di partecipare alle dinamiche complessive di formazione di reddito e sviluppo. Considerati nel loro insieme, questi studi presentano diversi elementi di interesse. Lo sforzo di evidenziare il contributo delle arti e del patrimonio alla ricchezza di un Paese fa riflettere sulla stretta interdipendenza fra arte ed economia, sulla esistenza di un tessuto di aziende di produzione e di servizi che ne rendono possibile la realizzazione, la conservazione, la valorizzazione e la fruizione⁵, sulla presenza di significative esternalità di varia natura per la società e i territori e quindi in ultima istanza sull'importanza di investire nelle arti e nel patrimonio per le ricadute più ampie che questo investimento genera.

La tabella seguente mostra la classificazione adottata dalla Commissione Europea per valutare il valore economico generato dalla cultura⁶. La Commissione distingue fra i settori culturali (comprendenti le arti e il patrimonio e i settori culturali, ovvero le filiere della produzione, distribuzione e vendita di contenuti) e i settori creativi, riconoscendo ai primi un *output* di natura artistica e culturale, e ai secondi l'utilizzo degli *output* dei primi per la realizzazione talvolta di beni e servizi che hanno un riferimento artistico e culturale.

	Ambito	Settore	Sotto-settore
Settori culturali	Campo dell'arte	Arti visive	Teatro, danza, circo, festival
		Arti performative	
	Industrie culturali	Heritage	Musei, siti archeologici, biblioteche, archivi
		Film e video	
Televisione e radio			
Videogiochi			
Musica			
		Libri e stampa	
Settori creativi	Industrie e attività creative	Design	Moda, graphic design, interior design, product design
	Industrie collegate	Architettura Pubblicità Produttori di pc, mp3 player, telefonia ecc.	

Fonte: *The economy of culture in Europe*, Rapporto Jan Figel, 2006

⁵ Si veda da questo punto di vista il contributo di H. BECKER, *Art as collective action*, *American Sociological Review* 39(6) dicembre 1974, 767- 776 che riconosce da un lato la costante interazione fra un artista e attori economici di varia natura (imprese artigiane o di grandi dimensioni, più o meno specializzate, che producono beni o servizi), la necessità di considerare in modo paritetico il contributo dell'attività artistica e dell'attività economica nella realizzazione di un'opera d'arte, la criticità e il valore della collaborazione fra artisti e attori economici per la realizzazione di un'opera d'arte e la compresenza di fattori estetici e culturali, di vincoli tecnici ed economici nel rendere problematica tale collaborazione. L'arte è sociale nel senso che è creata da reti di persone che lavorano insieme; le modalità convenzionali di collaborazione fra attori non sono replicate in modo routinario nel caso dell'arte, perché le persone coinvolte costantemente individuano nuove modalità di azione e identificano le risorse (estetiche, artistiche, tecniche, finanziarie) necessarie per metterle in pratica. Il tema è successivamente ripreso e approfondito dall'autore in *Art worlds*, University of California Press, Berkeley and Los Angeles, 1982.

⁶ FIGEL J. (a cura di), *The Economy of culture in Europe* ottobre 2006, rapporto predisposto per il *Directorate General for Education and Culture*. Si vedano anche le statistiche culturali elaborate periodicamente da Eurostat.

Tra i più recenti contributi finalizzati a dimensionare quantitativamente il valore economico legato alle arti e al patrimonio nel nostro Paese vi è lo studio dell'istituto Tagliacarne per conto del MiBAC sulle attività economiche collegate alla valorizzazione del patrimonio culturale⁷. La sua impostazione ricalca il rapporto Figel, ma declina in modo diverso le esternalità generate dal patrimonio in termini di ricchezza economica prodotta e occupazione. Tale studio stima che *"l'insieme delle imprese potenzialmente collegabili a patrimonio culturale/ambientale presente sul territorio nazionale"* (Tagliacarne, 2009) nel 2006 coinvolge 139 settori, genera 167 miliardi di euro di valore aggiunto (pari al 12,7% del prodotto nazionale) e occupa 3,8 milioni di addetti (15,4% dell'occupazione). I settori merceologici presi in considerazione per definire e quantificare gli ambiti connessi alla valorizzazione del patrimonio sono riconducibili a cinque macrocategorie:

- beni e attività culturali;
- industrie culturali (editoria, audiovisivi, multimediale);
- enogastronomia e produzioni tipiche;
- produzioni industriali e artigiane;
- architettura ed edilizia di riqualificazione.

Rispetto a tali contributi, questo lavoro si caratterizza per uno *scope* più focalizzato e ha come oggetto il cosiddetto *built heritage*, considerato nelle sue componenti materiali⁸. Secondo questa prospettiva, ampiamente accolta dalla letteratura internazionale, il patrimonio del nostro Paese è composto da:

- beni archeologici;
- beni architettonici e paesaggistici;
- beni artistici, storici ed etno-antropologici;
- archivi;
- biblioteche.

Questo focus implica anche l'inclusione dell'insieme degli attori coinvolti nella sua tutela, nella sua gestione, nella sua valorizzazione, delle risorse economico finanziarie attualmente investite per la sua conservazione e valorizzazione, dei redditi diretti che genera sotto forma di ricavi da biglietteria e di redditi da servizi aggiuntivi.

Questa scelta è stata guidata da diverse considerazioni di opportunità. In primo luogo, dalla consapevolezza che già la delimitazione del campo di indagine all'area del patrimonio in senso stretto pone severi problemi interpretativi e di ricostruzione del quadro complessivo. In secondo luogo, perché **si avverte l'importanza che l'attenzione si concentri sulle componenti centrali del sistema culturale che costituiscono il motore imprescindibile di ogni attività di valorizzazione e partecipazione allo sviluppo. La rinuncia alla loro conservazione determina una perdita irreversibile; la loro consistenza complessiva, la distribuzione territoriale, la frammentarietà e debolezza complessiva del loro sistema di governo le espongono oggi – in tempo di radicali ripensamenti dell'allocazione delle risorse pubbliche e private – ad un rischio di urgenza e dimensioni finora sconosciute.** Per questi motivi, l'approccio seguito da questo studio privilegia

⁷ Istituto Tagliacarne, Le attività economiche collegate alla valorizzazione del patrimonio culturale, giugno 2009.

⁸ Parte dei dati relativi al patrimonio statale e alla sua gestione sono stati ricavati da un lavoro di ricerca che ha impegnato il Centro ASK Bocconi e un gruppo di lavoro all'interno del MiBAC e composto da Gianni Bonazzi, Elisa Bucci e Adele Maresca Compagna. I risultati della ricerca sono in corso di pubblicazione.

la prospettiva della sostenibilità della conservazione del patrimonio come premessa per qualsiasi possibilità di creazione di valore economico⁹; non è più possibile dare per scontato che il patrimonio continuerà ad esistere e a produrre externalità positive, pur con diversi livelli di efficacia e di efficienza. Dato lo stato attuale dei dati disponibili presso il Ministero e l'Istat, l'inquadramento della dimensione materiale del patrimonio costituisce già un traguardo importante. E la dolorosa constatazione che la presenza diffusa sul territorio è sempre più sinonimo di mera esistenza e sempre meno punto di partenza per la creazione di valore è una delle prime evidenze su cui si fonda la riflessione condotta nei paragrafi successivi in merito alla sostenibilità della conservazione del patrimonio¹⁰.

1.2 Il quadro normativo

Il concetto di salvaguardia del patrimonio artistico e culturale è presente nell'ordinamento giuridico italiano sostanzialmente sin dalla nascita dello stato unitario, nel solco di una tradizione che risale al Rinascimento. Tuttavia è solo nei primi anni del XX secolo che si avvia nel nostro Paese la definizione di un sistema coerente di tutela.

Risalgono infatti rispettivamente al 1902 ed al 1909 la legge Nasi istitutiva del "Catalogo unico dei monumenti e delle opere di interesse storico, artistico e archeologico di proprietà statale", e la legge Rosadi-Rava che introduce il principio dell'inalienabilità del patrimonio culturale dello Stato e la possibilità per la pubblica amministrazione di sottoporre a vincoli di tutela opere di proprietà privata considerate di "importante interesse"¹¹. A dare sistemazione organica alla materia sono, però, due provvedimenti varati nel 1939 a cura dell'allora Ministro dell'Educazione Nazionale Bottai¹². Queste leggi, che sono rimaste il fondamento della tutela per un intero cinquantennio hanno introdotto alcuni dei concetti-chiave in materia di tutela del patrimonio ancora oggi presenti nell'ordinamento: la procedura del vincolo sui beni privati riconosciuti come di pubblico interesse, attraverso l'atto della notifica; le disposizioni per la conservazione, l'integrità e sicurezza dei beni; la "pubblica godibilità", nei termini di ammissione alla visita da parte del pubblico, sia per i beni statali, sia per quelli privati coperti da riconoscimento del pubblico interesse; l'eventuale appartenenza delle opere d'arte contemporanea al patrimonio artistico dello Stato, purché gli autori non siano viventi o l'esecuzione di queste risalga ad almeno cinquanta anni.

La funzione pubblica di tutela del patrimonio culturale e ambientale assurge alla massima dignità legislativa con l'introduzione nella Costituzione repubblicana di un articolo ad essa dedicato,

⁹ In questo l'obiettivo del lavoro è prossimo a quello utilizzato da Federculture nell'elaborazione del suo rapporto annuale sul ruolo della cultura per la crescita del Paese; in entrambi i casi, i processi di conservazione e di valorizzazione del patrimonio sono al centro dell'analisi. Federculture rileva l'offerta e la domanda di beni e attività culturali, mettendo in evidenza il contributo di attori diversi in termini di risorse impiegate e di attività generate. Questo lavoro invece consiste in un approfondimento specifico sul patrimonio, sulla sua composizione e consistenza, sulla sua *governance* e sui risultati prodotti in termini di visitatori e di ricchezza generata. La decisione di partire da un'analisi della composizione del patrimonio e della sua distribuzione sul territorio è apparsa fondamentale per verificare la tenuta di un assunto della specificità italiana: la pervasività del patrimonio nel paesaggio, nel tessuto culturale e sociale del Paese, e quindi la sua natura di collante e di dimensione costitutiva dell'identità nazionale.

¹⁰ La decisione di concentrare l'analisi sul patrimonio naturalmente non vuole sminuire la rilevanza delle componenti immateriali, il cui repertorio è ancora più frammentato nella letteratura etnologica ed antropologica.

¹¹ Legge 12 giugno 1902, n.185 e Legge 20 giugno 1909, n. 364.

¹² Legge 1 giugno 1939 n. 1089 "Norme in materia di tutela delle cose di interesse storico, artistico, archeologico" e Legge 29 giugno 1939 n. 1497 "Norme in materia di protezione delle bellezze naturali".

l'articolo 9, che così recita: *“La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione”*.

Con questo articolo, a parere di molti uno dei più significativi e lungimiranti della nostra Carta, la Repubblica Italiana ha scelto di assumere tra i compiti essenziali dello Stato la promozione, lo sviluppo e l'elevazione culturale della collettività, nel cui quadro s'inserisce come componente primaria la tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico (che, quindi, è protetto al di là di valutazioni prettamente e esclusivamente patrimoniali). L'articolo 9 innova la precedente concezione puramente conservativa dei beni culturali, proponendone una visione dinamica, orientata al pubblico godimento. In questo modo la Costituzione assegna alla tutela un ruolo che non è di pura conservazione, ma diviene mezzo per la crescita della società attraverso la pubblica fruizione e la valorizzazione del patrimonio culturale nazionale, nel cui alveo sono ricompresi i beni culturali in senso stretto e i beni paesaggistici¹³.

Il termine “valorizzazione” ha assunto un valore particolare con l'introduzione della legge costituzionale n.3 del 2001 di revisione del Titolo V della Costituzione, la quale riserva allo Stato la tutela del patrimonio (ai sensi dell'art. 117, 2° comma), mentre attribuisce potere legislativo concorrente tra Stato e Regioni in materia di valorizzazione dei beni culturali, promozione e organizzazione di attività culturali. Questo modello di riparto delle competenze è ulteriormente arricchito con la previsione (di cui all'ultimo comma dell'art. 116) della possibilità di attribuire a singole Regioni, diverse da quelle che già godono di autonomia speciale, su loro richiesta e con approvazione a maggioranza qualificata da parte del Parlamento, ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia in materia di tutela¹⁴.

Tutela e cura dei beni culturali nonché promozione dello sviluppo della cultura, in cui si sintetizza la valorizzazione, non costituiscono, dunque, una riserva di competenza statale, ma sono compiti assegnati, attraverso forme di intesa e coordinamento, a Stato e Regioni (art. 118, comma 3)¹⁵.

Il nuovo quadro costituzionale può, dunque, conclusivamente essere tracciato nel modo seguente:

- tassatività delle competenze esclusive dello Stato in materia di tutela;
- competenza concorrente regionale relativamente alla valorizzazione dei beni culturali;
- nuova allocazione delle funzioni amministrative; possibilità di delega della potestà regolamentare alle Regioni di materie di competenza esclusiva statale;
- utilizzo delle intese per l'attività di tutela.

I concetti di tutela, pubblica fruizione e valorizzazione del patrimonio artistico culturale e paesaggistico sono alla base del **“Codice dei beni culturali e del paesaggio”** (entrato in vigore il 1° maggio 2004 e conosciuto anche come Codice Urbani dal nome del Ministro proponente) che propone una risistemazione aggiornata della normazione in materia di beni culturali¹⁶.

¹³ Cfr. P. CARPENTIERI “La tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della nazione nell'art. 9 della Costituzione”, Giustizia Amministrativa, 2006.

¹⁴ Cfr. V. FRANCOLA, “La salvaguardia del nostro patrimonio culturale, la salvaguardia di un bene comune”, Astrid 2010.

¹⁵ Costituzione della Repubblica Italiana art.118, terzo comma: “La legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere b) e h) del secondo comma dell'articolo 117, e disciplina inoltre forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali.”

¹⁶ Decreto legislativo del 22 gennaio 2004, n. 42 “Codice dei beni culturali e del paesaggio ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n.137”.

Gli articoli 3 e 6 del Codice definiscono rispettivamente gli ambiti della "tutela" e della "valorizzazione", riservando alla prima non soltanto tutto ciò che è regolazione e amministrazione giuridica dei beni culturali, ma anche ciò che è intervento operativo di protezione e difesa dei beni stessi. Nella valorizzazione, invece, vengono ricomprese le attività di intervento integrativo e migliorativo finalizzate alla fruizione pubblica dei beni. Viene stabilito, inoltre, che essa deve avvenire solo in forme compatibili con la tutela e, comunque, non pregiudizievoli per la stessa.

Sulla base di questa preliminare divisione, il Codice Urbani interviene, poi, a dettare tutta la disciplina legislativa delle funzioni di "tutela" di competenza esclusiva dello Stato e i principi fondamentali a cui le Regioni devono attenersi nella disciplina legislativa della valorizzazione. La tutela è definita come l'esercizio delle funzioni e della disciplina delle attività dirette, sulla base di una adeguata attività conoscitiva, ad individuare i beni che costituiscono il patrimonio culturale, a garantirne protezione e conservazione per fini di pubblica utilità, a regolare diritti e comportamenti inerenti al patrimonio culturale.

Le **funzioni di tutela** sono attribuite al Ministero per i Beni e le Attività Culturali, che può esercitarle direttamente ovvero conferirne l'esercizio alle Regioni, attraverso lo strumento delle intese o del coordinamento. Le Regioni conservano comunque le funzioni di tutela con riferimento ai manoscritti, agli autografi, ai carteggi, ai documenti, agli incunaboli, ai libri, non appartenenti allo Stato ed ai beni paesaggistici. Resta in capo al Ministero, oltre ai poteri di indirizzo e di vigilanza, il potere sostitutivo in caso di perdurante inerzia o inadempienza dei soggetti delegati.

Il Codice individua la categoria dei beni culturali da tutelare a partire da una doppia direttrice: l'appartenenza a soggetti pubblici o privati ed il regime di tutela a cui i beni sono assoggettati. Sono beni culturali le "cose immobili e mobili", qualificate dal fatto di possedere un particolare interesse, attinente alla tradizione artistica, storica, archeologica, etno-antropologica. I beni mobili ed immobili appartenenti allo Stato, alle Regioni, agli Enti pubblici territoriali, agli Enti/Istituzioni pubbliche, ovvero alle persone giuridiche senza fini di lucro, che non siano opere di autore vivente e la cui esecuzione risalga ad oltre 50 anni sono sottoposti ad una tutela provvisoria, la cui durata è subordinata al tempo occorrente per la verifica dell'interesse culturale, a cui consegue l'eventuale transito definitivo al regime di tutela codicistico¹⁸. Il regime introdotto dal codice Urbani riguardo ai beni pubblici è innovativo rispetto a quello precedente. Infatti, nella previsione del precedente Testo Unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, la natura intrinseca di bene culturale unitamente alla considerazione della natura dell'ente proprietario, venivano ritenute condizioni sufficienti e necessarie per l'assoggettamento alle disposizioni di tutela, senza bisogno di nessuna valutazione del valore storico – artistico del bene pubblico.

La valorizzazione viene intesa come "esercizio delle funzioni e delle discipline delle attività dirette a promuovere la conoscenza del patrimonio culturale e assicurare le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica del patrimonio stesso, al fine di promuovere lo sviluppo della

¹⁸ Il decreto legge 13 maggio 2011 n.70, cosiddetto Decreto Sviluppo, prevede al comma 16 dell'articolo 4 "Costruzione delle opere pubbliche" una serie di modifiche al Codice dei Beni culturali al fine di "riconoscere massima attuazione al federalismo demaniale e di semplificare i procedimenti amministrativi relativi ad interventi edilizi" in quei comuni che adeguano gli strumenti urbanistici alle prescrizioni dei piani paesaggistici regionali. Limitatamente al patrimonio immobiliare appartenente a soggetti pubblici e assimilati (come gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti e le onlus) il requisito temporale attestante la presunzione di culturalità del bene è portato da cinquanta a settanta anni. Viene in questo modo eliminato l'obbligo di verifica dell'interesse culturale per i beni immobili pubblici che non abbiano più di settanta anni e viene innalzato da cinquanta a settanta anni il limite del divieto di alienare immobili pubblici che non siano stati sottoposti a verifica di interesse da parte del MiBAC.

cultura”; un importante punto di partenza di ogni riflessione che riconduce la valorizzazione ad uno strettissimo rapporto di collaborazione (subordinata) con l’esercizio della tutela del bene culturale fortemente incentrato sulla conoscenza di esso e sulla ricerca. Il codice fissa i principi fondamentali in tema di valorizzazione e, nel rispetto di tali principi, le Regioni dettano la disciplina necessaria a dare loro concreta attuazione. Tali attività possono essere gestite in forma diretta (attraverso strutture organizzate interne all’amministrazione, dotate di adeguata autonomia scientifica, organizzativa, finanziaria, contabile e di personale tecnico) o indiretta, mediante:

- affidamento diretto ad istituzioni, fondazioni, associazioni, consorzi, società di capitali o altri soggetti, costituiti o partecipati, in misura prevalente, dalla pubblica amministrazione cui i beni appartengono;
- concessione a terzi.

Nel caso in cui i beni appartengano allo Stato o alle Regioni la scelta tra l’uno o l’altro avviene mediante valutazione comparativa in termini di efficienza ed efficacia degli obiettivi che si intendono perseguire e dei mezzi, metodi e tempi. Se si ricorre, poi, alla concessione a terzi, questa deve avvenire sulla base di una procedura ad evidenza pubblica sulla base di una valutazione comparativa dei progetti presentati. Se i beni appartengono agli altri Enti pubblici territoriali, la forma ordinaria è la gestione indiretta, salvo che, per le modeste dimensioni o per le caratteristiche dell’attività di valorizzazione, non risulti conveniente/opportuno quella diretta.

Il rapporto tra le parti è regolato dal contratto di servizio, nel quale debbono essere specificati, tra l’altro, i livelli qualitativi di erogazione del servizio e di professionalità degli addetti, nonché i poteri di indirizzo e controllo spettanti al titolare dell’attività o del servizio. Il Codice affida al Ministero, alle Regioni e agli altri enti pubblici territoriali il compito di fissare i livelli uniformi di qualità della valorizzazione. I livelli sono adottati con decreto del Ministero, previa intesa in sede di conferenza unificata: il rispetto di questi spetterà ai soggetti cui sono affidate le attività di gestione. L’affidamento o la concessione delle attività di valorizzazione possono essere collegate alla concessione in uso del bene. E’ ammessa la possibilità che negli istituti e nei luoghi della cultura possano essere istituiti servizi di assistenza culturale o di ospitalità per il pubblico quali: servizio editoriale o di vendita riguardante cataloghi, audiovisivi, ecc; servizi riguardanti beni librari e archivistici; gestione di raccolte discografiche, diapoteche e biblioteche museali; servizi di accoglienza; servizi di caffetteria, ristorazione e guardaroba.

Il Codice ha dunque riaffermato il principio-cardine del nostro sistema e cioè che la funzione di tutela sia riservata a un livello di governo *super partes*, sottratto al “conflitto di interessi”, nonché la necessità di assicurare uno *standard* minimo comune di tecnicità dell’esercizio della tutela, affidandolo ad uffici tecnici statali (Soprintendenze)¹⁹. Non si può non notare come nella realtà, sia assai difficile distinguere i due concetti o materie/attività dal momento che “tutelare” un bene culturale significa anche “valorizzarlo”, così come valorizzare un bene significa in primo luogo tutelarlo e come questa “difficoltà semantica” comporti una ulteriore complicazione nei già difficili rapporti fra Stato ed Enti territoriali.

¹⁹ La Corte Costituzionale con sentenza 26/2004 ha ribadito la linea di continuità tra la legislazione del 1997/1998, in materia di decentramento di funzioni, e la legge costituzionale 3/2001, confermando il principio secondo il quale (art.152 d.lgs.112/1998) Stato, Regioni ed enti locali sono competenti ad esercitare le relative attività, ciascuno nel proprio ambito.

2. La ricchezza del patrimonio

Una volta delimitato l'oggetto di indagine, un primo aspetto da tenere in considerazione è la dimensione e la composizione del patrimonio, qui considerate in termini di stock e di flusso, e la loro distribuzione territoriale. **Obiettivo di questa rappresentazione è mostrare da un lato l'oggettiva ricchezza e varietà del patrimonio, e quindi il suo valore potenziale, ma al contempo dall'altro la grande varietà di situazioni che gli Enti chiamati alla sua gestione devono affrontare in termini di difficoltà di conservazione, opportunità di valorizzazione, facilità di fruizione.** Accanto a plessi di grandissime dimensioni e con collezioni quantitativamente molto consistenti, oppure caratterizzati dalla presenza di numerosi siti geograficamente concentrati in un territorio, il paesaggio italiano si caratterizza per la presenza di molti siti "minori", talvolta testimonianza della presenza di artisti importanti su base locale o particolarmente significativi nella storia della comunità e quindi conservati e vissuti, talaltra in abbandono o trascurati.

2.1 La dimensione del patrimonio

Pochi dati permettono di delineare l'importanza del patrimonio italiano. Il riconoscimento, anche a livello internazionale, della sua ricchezza ha portato all'iscrizione di 47 siti culturali e naturali in cima alla lista del Patrimonio dell'Umanità dell'UNESCO, prima di Spagna, Cina e Francia. Tuttavia, in mancanza di un censimento completo, non esistono dati puntuali e definitivi in merito alla sua consistenza e qualità. **Le rilevazioni del Ministero per i Beni e le Attività Culturali indicano che, tra il 1909 e il 2004, sono stati vincolati 51.693 beni immobili (architettonici e archeologici)²⁰; il 18% della superficie del Paese (più di 55.000 chilometri quadrati²¹ – risulta vincolata. Su questi beni, sia di proprietà pubblica che privata, lo Stato esercita l'attività di tutela.** Si tratta evidentemente di un patrimonio protetto di dimensioni estremamente rilevanti specie se confrontato con quello di altri paesi europei. A titolo di esempio nel 2010 risultavano protetti in Francia 43.180 monumenti storici, in Inghilterra 19.724 monumenti e 9.132 edifici di interesse storico (con elevato grado di protezione), in Spagna 15.904 beni di interesse culturale (monumenti, siti archeologici, giardini storici, siti storici).

Si tratta di un insieme complesso, in parte aperto al pubblico con servizi organizzati e regolamentati²², in parte ad accesso libero (come accade ad esempio per chiese, luoghi di culto²³ e architetture civili). Se per questa seconda tipologia risulta difficile reperire informazioni da fonti univoche ed esaustive, una rappresentazione più precisa esiste invece per i musei e gli altri luoghi espositivi a carattere museale (aree archeologiche, monumenti, complessi monumentali, ecc.)²⁴.

²⁰ Fonte: MiBAC, Minicifre della cultura 2010.

²¹ Fonte: elaborazione su dati MiBAC, 2009.

²² Attraverso, ad esempio, un orario di accesso, un servizio di biglietteria, un sistema di registrazione degli ingressi, la presenza di percorsi organizzati e supporti informativi per la visita.

²³ Si rileva la presenza di 25.684 parrocchie sul territorio nazionale. Fonte: Chiesa cattolica italiana, 2011.

²⁴ Per i luoghi di cultura statali si fa riferimento ai dati Sistan del 2010. Per gli istituti non statali, invece, gli ultimi dati disponibili sono del 2006 ("Indagine sugli istituti di antichità e d'arte e i luoghi della cultura non statali, condotta da Istat, nel 2007-2008). Questa la ripartizione utilizzata da Istat:

- per "Museo" si intende "una struttura permanente che acquisisce, conserva, ordina ed espone beni culturali per finalità di educazione e di studio". La modalità comprende istituti quali: pinacoteche, gallerie d'arte senza scopo di lucro, raccolte, collezioni, antiquaria, tesori, istituti destinati alla conservazione e alla esposizione dipendenti da una biblioteca o un centro archivistico, contenitori museali, ecc.

- per "Area archeologica" si intende "un sito caratterizzato dalla presenza di resti di natura fossile o di manufatti o strutture preistorici o di età antica".

La rappresentazione della ricchezza e della diffusione del patrimonio archivistico e librario, invece, ha un maggiore dettaglio per gli istituti statali che dipendono direttamente dal Ministero per i Beni e le Attività Culturali; gli altri, che numericamente sono più del 90% del totale, sono censiti dal Ministero²⁵ ma non sono disponibili dati aggregati sulla consistenza del patrimonio e sui servizi forniti.

2.1.1 Patrimonio archeologico e museale

Come si osserva nella tabella seguente, i musei e gli istituti museali statali rappresentano circa il 9% del totale sul territorio. I restanti fanno invece riferimento a Enti territoriali, imprese, istituti non profit, Enti religiosi o famiglie²⁶. Molto più rilevante è invece la presenza dello Stato nella gestione delle aree archeologiche, sotto la responsabilità statale nel 63% dei casi.

Tabella 2 – Musei e istituti similari: patrimonio statale e non statale		
	N	Fonte
Musei, monumenti e aree archeologiche statali	452 *	
di cui:		Sistan, 2010
musei	208	
monumenti e aree archeologiche	216	
Musei e istituti similari non statali	4.340	
di cui:		Istat, 2006
musei	3.409	
aree archeologiche	129	
monumenti, complessi monumentali o altro	802	

* 424 se si escludono i 28 istituti chiusi per tutto il 2010 per inagibilità, lavori di restauro o mancanza di personale di custodia

- per "Parco archeologico" si intende "un ambito territoriale caratterizzato da importanti evidenze archeologiche e dalla compresenza di valori storici, paesaggistici o ambientali, attrezzato come museo all'aperto".

- per "Monumento" si intende "un'opera architettonica o scultorea o un'area di particolare interesse dal punto di vista artistico, storico, etnologico e/o antropologico". Può essere di carattere civile, religioso, funerario, difensivo, infrastrutturale e di servizio o naturale.

- per "complesso monumentale" si intende "un insieme formato da una pluralità di fabbricati edificati anche in epoche diverse, che con il tempo hanno acquisito, come insieme, un'autonoma rilevanza artistica, storica o etno-antropologica".

- "Altro": ogni altro istituto di antichità e d'arte o luogo della cultura (ad esempio: centri scientifici e culturali, planetari e osservatori astronomici, ecc.) che abbia la stessa natura e le caratteristiche dei musei.

Sono invece esclusi dalla rilevazione:

- gli istituti che espongono esclusivamente esemplari viventi animali o vegetali;

- gli istituti che organizzano esclusivamente "esposizioni temporanee e/o mostre non permanenti";

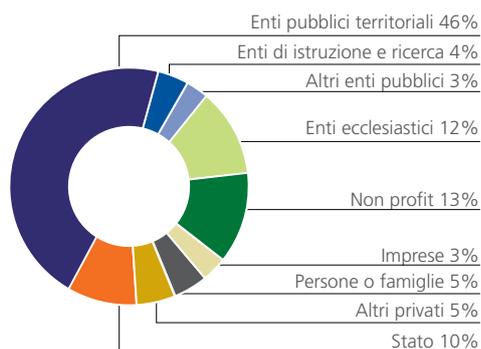
- le gallerie a scopo commerciale e altri istituti non destinati alla pubblica fruizione.

²⁵ Biblioteche: anagrafe delle biblioteche italiane a cura dell'ICCU (Istituto centrale per il catalogo unico delle biblioteche italiane e per le informazioni bibliografiche). Archivi: SIUSA - Sistema informativo unificato per le soprintendenze archivistiche, a cura della Direzione generale per gli archivi del MiBAC.

²⁶ Enti pubblici: Amministrazione dello Stato, Regione, Provincia, Comune, Comunità montana o isolana, Unione di Comuni, Istituto o scuola, Università statale, Istituto o ente di ricerca, Consorzio di diritto pubblico, Altro ente pubblico. Enti privati: Ente ecclesiastico o religioso, Società di persone o capitali, Società cooperativa, Consorzio o altra forma di cooperazione, Associazione riconosciuta, Fondazione, Università non statale, Privato cittadino, Altro privato.

Complessivamente, il 62% dei musei è gestito da Enti pubblici, e in prevalenza dai Comuni, cui competono 1.934 musei e istituti similari; il restante 38% da soggetti privati, in particolare dal settore non profit (associazioni e fondazioni, 599 istituti) e da Enti ecclesiastici o religiosi (561)²⁷.

Figura 1 – Musei e istituti similari italiani per soggetto titolare



Fonte: Sistan 2010 (istituti statali) e Istat 2006

Come si evidenzia nella tabella seguente, **i musei non statali sono caratterizzati da elevata frammentazione e da un numero di visitatori molto ridotto**: 12.000 visitatori annui in media, con 14 Regioni (che includono il 60% dei musei – 2.595 musei) caratterizzate da istituzioni con meno di 6.500 visitatori annui (poco più di 26 visitatori al giorno). **I musei gestiti dallo Stato, pur presentando una distribuzione piuttosto diversificata, sono invece mediamente più visitati** (40.500 visitatori in media) con 12 Regioni in cui operano 165 musei caratterizzati da una frequenza annuale di 21.000 ingressi annui (86 al giorno).

²⁷ Per "titolare", Istat intende il soggetto che ha la responsabilità giuridico-amministrativa del museo/istituto. Se i beni o le collezioni sono stati conferiti in prestito a lungo termine o in concessione d'uso, ci si riferisce al detentore (che li ha ricevuti in deposito) e non al proprietario. Se la gestione delle attività di fruizione e valorizzazione è attuata in forma indiretta, cioè tramite concessione a terzi o affidamento a istituzioni, fondazioni, associazioni, consorzi, società, ecc., si fa riferimento al soggetto concessionario o affidatario e non al soggetto che lo ha ricevuto in gestione.

Tabella 3 – Confronto regionale tra istituti statali e non statali

Regioni	Istituti statali			Istituti non statali			Istituti statali sul totale	Visitatori di istituti statali sul totale
	N. istituti e musei	Visitatori totali (migliaia)	Media visitatori a istituto	Numero istituti e musei	Visitatori totali (migliaia) a istituto	Media visitatori a istituto		
Abruzzo	15	135	9.012	118	499	4.232	11%	21%
Basilicata	13	226	17.350	61	109	1.786	18%	67%
Calabria	16	162	10.148	115	972	8.453	12%	14%
Campania	59	6.244	105.836	177	7.177	40.550	25%	47%
Emilia Romagna	32	788	24.617	379	3.699	9.760	8%	18%
Friuli Venezia Giulia	11	3.729	339.036	167	1.015	6.078	6%	79%
Lazio	88	15.408	175.087	283	3.345	11.818	24%	82%
Liguria	7	88	12.561	159	973	6.121	4%	8%
Lombardia	24	1.395	58.140	360	5.238	14.551	6%	21%
Marche	16	478	29.869	311	1.281	4.118	5%	27%
Molise	9	60	6.722	34	62	1.815	21%	50%
Piemonte	18	1.183	65.698	429	3.839	8.950	4%	24%
Puglia	22	542	24.657	139	967	6.954	14%	36%
Sardegna	13	311	23.886	211	1.198	5.677	6%	21%
Sicilia	-	-	-	261	6.272	24.031	-	-
Toscana	56	5.429	96.943	471	14.259	30.274	11%	28%
Trentino Alto Adige	-	-	-	164	2.653	16.178	-	-
Umbria	11	233	21.197	136	1.279	9.408	7%	15%
Valle d'Aosta	-	-	-	53	361	6.815	-	-
Veneto	14	926	66.113	312	7.503	24.047	4%	11%
Totale	424	37.337	63.934	4.340	62.702	12.081		

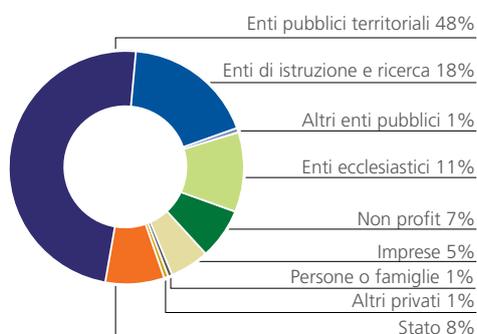
Fonte: Sistan 2010 (istituti statali aperti) e Istat 2006.

2.1.2 Biblioteche

L'anagrafe delle biblioteche gestita dall'Istituto centrale per il catalogo unico delle biblioteche italiane e per le informazioni bibliografiche (ICCU) del MiBAC riconosce, complessivamente sul territorio nazionale, 16.962 biblioteche²⁸. Quasi l'80% è di gestione pubblica e comprende sia le biblioteche centrali che hanno funzione di deposito legale per la conservazione della produzione editoriale contemporanea e sono gestite dallo Stato, sia le biblioteche di conservazione, sia le biblioteche di pubblica lettura, sia alcune biblioteche universitarie: il 48% dipende dagli Enti locali e in particolare dai Comuni; al MiBAC, invece, fa capo l'8% degli istituti (il dato include le 49 biblioteche statali censite dal Sistan, cui se ne aggiungono ulteriori 318 di minore importanza dipendenti dal Ministero). Le biblioteche private sono più frequentemente biblioteche personali o istituzionali gestite spesso da fondazioni, ovvero biblioteche specializzate.

²⁸ Nel database sono presenti informazioni per 13.882 biblioteche. Il dato include anche i 101 archivi di Stato.

Figura 2 – Biblioteche italiane per soggetto titolare



Fonte: ICCU, MiBAC 2011

La dimensione media delle collezioni è molto variabile; le biblioteche statali gestite dal MiBAC hanno in media un patrimonio di oltre 761.000 documenti ciascuna, ma il dato comprende le biblioteche nazionali centrali, che hanno ciascuna in media oltre 7,6 milioni di documenti nel 2009, e quelle associate a complessi monumentali che contengono in media meno di 115.000 documenti ciascuna.

La tabella che segue mostra la distribuzione delle collezioni di tutte le biblioteche rilevate dall'ICCU a livello regionale; se è vero che il numero delle biblioteche sul territorio nazionale è elevato, il 68% ha una collezione confrontabile con la dimensione di una libreria media; per garantire un migliore servizio alla cittadinanza da un lato e per compensare la carenza di risorse dall'altro, le biblioteche di pubblica lettura in molte Regioni si sono organizzate sotto forma di sistemi bibliotecari, rafforzando il prestito interbibliotecario per aumentare il tasso di rotazione delle collezioni. Tuttavia, la dimensione assoluta del patrimonio documentale delle biblioteche (soprattutto di pubblica lettura) appare spesso inadeguata; in assenza di rilevazioni puntuali sul territorio nazionale, è possibile che il dato relativo alle biblioteche appaia sovrastimato e che alcune piccole biblioteche non rispettino gli *standard* internazionali che definiscono una biblioteca in termini di dimensioni delle collezioni, organico e servizio al pubblico²⁹.

²⁹ L'IFLA (*International Federation of Library Associations and Institutions*) definisce i requisiti minimi per una biblioteca di pubblica lettura: ad esempio, uno stock minimo di 2.500 libri, con tra 1,5 e 2,5 libri pro capite; un numero di acquisizioni annue tra i 200 e i 250 libri ogni 1.000 abitanti, a seconda della densità abitativa; alcune indicazioni per le postazioni elettroniche, in corso di specificazione; i requisiti professionali ed etici per il personale di staff e le condizioni lavorative, con un minimo di 1 persona di staff ogni 2.500 abitanti; i requisiti per la definizione e la ripartizione degli spazi dedicati (uno spazio di almeno 350 mq; 56 mq pro capite per una comunità sotto i 100.000 abitanti; 110 volumi per mq; 5 postazioni ogni 1.000 abitanti).

L'IFLA fornisce inoltre una definizione di biblioteca: "A public library is an organisation established, supported and funded by the community, either through local, regional or national government or through some other forms of community organisation. It provides access to knowledge, information and works of the imagination through a range of resources and services and is equally available to all members of the community regardless of race, nationality, age, gender, religion, language, disability, economic and employment status and educational attainment". IFLA, Revision of IFLA's Guidelines for Public Libraries, 2000.

La gestione del patrimonio artistico e culturale in Italia: la relazione fra tutela e valorizzazione

Octobre 2011

Tabella 4 – Distribuzione delle biblioteche per consistenza delle collezioni e regione

Regione	Numero volumi o opuscoli								Totale
	Non indicato	Fino a 2.000	2.001 -5.000	5.001 -10.000	10.001 -100.000	100.001 -500.000	500.001 -1.000.000	Oltre 1.000.000	
Piemonte	34	251	325	139	239	24	1	-	1.013
Valle d'Aosta	3	7	25	14	6	1	-	-	56
Lombardia	121	299	441	477	760	34	6	2	2.140
Liguria	30	83	79	70	97	9	1	-	369
Trentino Alto Adige	35	75	110	76	92	9	-	-	397
Veneto	28	79	229	245	277	19	4	1	882
Friuli Venezia Giulia	15	53	108	90	94	9	-	-	369
Emilia-Romagna	31	196	208	204	380	29	5	2	1.055
Toscana	48	141	206	164	321	31	3	2	916
Umbria	2	106	61	42	55	3	-	-	269
Marche	3	35	97	64	90	10	1	-	300
Lazio	24	168	215	211	385	46	13	2	1.064
Abruzzo	21	88	37	21	40	5	-	-	212
Molise	-	95	25	6	12	1	-	-	139
Campania	23	269	184	139	204	17	1	1	838
Puglia	24	137	139	97	164	11	-	-	572
Basilicata	13	28	40	25	9	2	-	-	117
Calabria	24	131	96	58	58	6	-	-	373
Sicilia	49	156	250	154	215	17	2	-	843
Sardegna	14	99	155	118	81	8	1	-	476
Totale	542	2.496	3.030	2.414	3.579	291	38	10	12.400
%	4	20	24	19	29	2	0	0	100

Fonte: Istat, elaborazione e analisi di indicatori sulle istituzioni e le attività culturali (E) su dati ICCU

La composizione delle raccolte è varia, con diversi gradi di sovrapposizione dei materiali. A titolo di esempio, le 46 biblioteche gestite dal MiBAC conservano libri, periodici, manoscritti, incunaboli e documenti rari su supporto cartaceo, cui si aggiungono documenti audiovisivi, microfiche e materiali multimediali per un totale al 2009 di 35 milioni di pezzi.

Tabella 5 – Materiali conservati nelle biblioteche

Tipologia	N	%
Manoscritti - Volumi	198.023	0,6
Manoscritti - Fogli sciolti	1.821.334	5,2
Stampati - Volumi totali, di cui:	23.830.615	68,0
incunaboli	34.144	0,1
cinquecentine	336.936	1,0
Opuscoli	7.387.727	21,1
Periodici in corso	52.963	0,2
Materiale grafico	391.583	1,1
Microcopie di opere in bobine	1.034.461	3,0
Audiovisivi e materiale multimediale	305.030	0,9
Totale pezzi inventariati	35.021.736	100,0

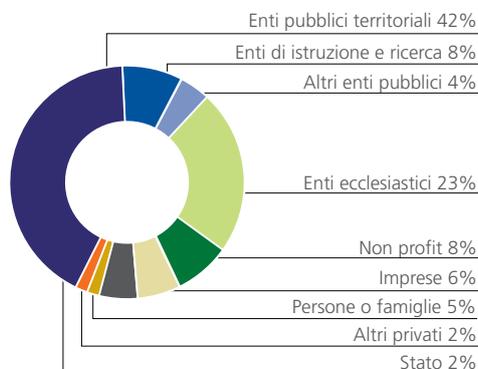
Fonte: Sistan 2009

Tutte le biblioteche statali hanno una importante sezione di materiali antichi; la sezione di libri antichi caratterizza statisticamente 5 biblioteche di grandi dimensioni in centri urbani che hanno svolto storicamente funzioni di capitale di stati preunitari o dello stato unitario: Firenze Centrale, Napoli Centrale, Parma Palatina, Torino Nazionale Universitaria, Venezia Nazionale Marciana.

2.1.3 Archivi

Pur con una prevalenza pubblica (56% degli istituti), risulta per gli archivi più rilevante la componente privata, determinata soprattutto dagli Enti ecclesiastici (23%) e dagli archivi di impresa o familiari (in totale 11%).

Figura 3 – Archivi italiani per soggetto conservatore



Fonte: SIUSA - DG Archivi, MiBAC 2011

I materiali contenuti negli archivi si caratterizzano per elevata varietà: a titolo di esempio si consideri nella tabella seguente la composizione dei materiali inventariati nei 101 archivi statali: si tratta di circa 22 milioni di pezzi.

Tabella 6 – Consistenza dei materiali conservati negli archivi

Tipologia	Consistenza
Materiale cartaceo (pezzi)	13.172.578
Pergamene	1.348.354
Mappe	804.149
Sigilli, timbri	35.037
Monete	12.917
Fotografie	878.419
Negativi	5.480.973
Microfilm	497.532
Microfiche	549.105
Audiovisivi	67.576

Fonte: Sistan 2009

2.1.4 Una sintesi

La tabella 7 sintetizza i dati relativi al numero e alla distribuzione degli istituti culturali in Italia.

Tabella 7 – Numero e ripartizione degli istituti culturali italiani pubblici e privati

Tipologia	Ente	Numero			%		
		Musei e istituti simili	Biblioteche	Archivi (soggetti conservat.)	Musei e istituti simili	Biblioteche	Archivi (soggetti conservat.)
Ente pubblico	Stato	452 ^a	1.089 ^a	101 ^b	10	8	2
	Enti pubblici territoriali	2.158	6.724	2.352	46	48	42
	Enti di istruz. di ricerca	183	2.519 ^c	466	4	18	8
	Altri Enti pubblici	138	153	223	3	1	4
	Totale Enti pubblici	2.931	10.485	3.142	62	76	56
Ente privato	Enti ecclesiastici	561	1.503	1.288	12	11	23
	Non profit	599	977	461	13	7	8
	Imprese	149	675	345	3	5	6
	Persone o famiglie	227	91	291	5	1	5
	Altri Enti privati	246	151	93	5	1	2
Totale Enti privati	1.782	3.397	2.478	38	24	44	

^a Inclusi 101 archivi di Stato. ^b Dato Sistan; il database SIUSA riporta 29 soggetti statali. ^c Il dato include solo le biblioteche delle università, mentre Enti di istruzione e ricerca di altro tipo sono inclusi nelle altre categorie (Non profit, imprese, altro).

Fonte: elaborazione su dati Sistan 2010 (musei e istituti similari statali), Istat 2006 (musei e istituti similari non statali); ICCU, MiBAC 2011 (biblioteche); SIUSA - DG Archivi, MiBAC 2011 (archivi).

I dati sopra presentati descrivono in modo molto sommario il patrimonio; da essi è comunque possibile cogliere alcuni aspetti rilevanti.

- **La dispersione e la stratificazione del patrimonio non rispondono a logiche gestionali di efficacia e di efficienza:** salvo pochissime eccezioni, il patrimonio definisce i vincoli di funzionamento.
- **La dimensione complessiva del patrimonio è molto elevata.** La mera accessibilità, prima ancora che la sua valorizzazione, presuppone un lavoro enorme dal punto di vista culturale, gestionale e finanziario e impone scelte che non sono neutrali.
- **La varietà del patrimonio richiede la presenza di competenze diverse per la sua gestione.** Il ruolo e la funzione di un museo, di una biblioteca o di un archivio sono profondamente diversi fra loro, così come la natura e la composizione delle loro collezioni. La valorizzazione di un archivio richiede competenze diverse dalla corrispondente attività relativa ad un museo; la collezione di un museo può essere composta da manufatti di natura e di materiali molto diversi, che richiedono il coinvolgimento di specialisti per la loro conservazione. La riflessione politica e culturale – necessariamente unitaria – riguardo al patrimonio deve tenere conto delle numerose specificità che lo caratterizzano; la valutazione economico-gestionale non può ignorare le diverse caratteristiche del patrimonio.
- **Gli attori che hanno responsabilità amministrative e gestionali sul patrimonio sono di natura diversa,** hanno gradi diversi di autonomia nell'esercizio della gestione, ma tutti sono fra loro legati da una complessa rete di relazioni di tipo normativo, finanziario, oltre che da tradizioni di collaborazione.
- Si deve, inoltre, tener conto del fatto che **la componente privata nella proprietà e gestione del patrimonio è ampiamente sottostimata** in quanto i dati presentati non tengono conto del lavoro di conservazione svolto dalle famiglie proprietarie di immobili e terreni vincolati per importanza artistica e storico paesaggistica, il cui elenco complessivo non è disponibile.
- **Occorre poi considerare il fatto che il patrimonio è in continua crescita dimensionale,** per effetto dello scorrere del tempo, della crescita documentale e della varietà di supporti disponibili, per la diffusione di una cultura della conservazione da parte di gruppi sociali diversi, per l'allargamento dello *scope* delle forme culturali ritenute meritevoli di conservazione (di natura materiale e immateriale). Si prenda ad esempio il caso dei musei di arte contemporanea, che hanno avuto una crescita significativa negli ultimi anni. In base a una rilevazione effettuata tra le più importanti riviste di architettura, tra il 1995 e il 2008 si sono costruiti circa 215 nuovi musei di arte contemporanea in Europa con una dimensione superiore ai 2.500 metri quadrati³⁰.

Un dato analogo è offerto dall'evoluzione dei nuovi musei non statali in Italia. Mentre la consistenza del patrimonio gestito dallo Stato tende a rimanere stabile nel tempo, o a crescere in modo molto contenuto, il numero di istituzioni avviate con il contributo di altri attori istituzionali (*in primis* Enti locali, imprese e in misura minore privati) è cresciuto in modo significativo negli ultimi anni. Come si può notare, la progressione nelle aperture è imponente; fra il 1900 e il 1950 sono stati aperti ogni anno in media 5 musei, **fra il 1950 e il 2000 le aperture medie annue salgono a quasi 52 musei e fra il 2000 e il 2006 addirittura a quasi 197**. Pur con profonde differenze nella rilevanza, nelle dimensioni e nelle caratteristiche di questi istituti, è evidente la pressione che un numero così significativo di aperture provoca sul funzionamento degli Enti che ne hanno la responsabilità gestionale. Ciascun museo necessita infatti di una sede, personale dedicato, manutenzione e di essere inserito in una rete di promozione e di valorizzazione.

³⁰ I musei di arte contemporanea in Europa: Benchmark analysis, Mimeo, Centro ASK Bocconi 2010.

Tabella 8 – Evoluzione nel numero di musei non statali

Regione	Anno di prima apertura				Non indicato	Totale musei e istituti simili
	Fino al 1900	Dal 1901 al 1950	Dal 1951 al 2000	Dal 2001 al 2006		
Piemonte	18	20	275	82	34	429
Valle d'Aosta	-	1	21	14	17	53
Lombardia	15	29	247	54	15	360
Trentino Alto Adige	4	10	118	28	4	164
Veneto	17	29	182	58	26	312
Friuli Venezia Giulia	5	9	101	40	12	167
Liguria	6	16	90	36	11	159
Emilia Romagna	23	27	221	79	29	379
Toscana	20	28	274	103	46	471
Umbria	4	9	73	43	7	136
Marche	16	10	175	86	24	311
Lazio	7	27	157	67	25	283
Abruzzo	4	1	66	32	15	118
Molise	1	1	15	14	3	34
Campania	4	10	114	33	16	177
Puglia	2	10	80	32	15	139
Basilicata	-	-	27	24	10	61
Calabria	1	1	81	24	8	115
Sicilia	5	8	149	65	34	261
Sardegna	3	5	114	69	20	211
Italia	155	251	2.580	983	371	4.340

Fonte: Istat 2006, Indagine sugli istituti di antichità e d'arte e i luoghi della cultura non statali

2.2 Distribuzione e reti nei territori

Il patrimonio culturale esiste e trova il suo senso in spazi specifici: ambienti urbani ed extraurbani, istituzioni espositive, paesaggi, comunità; spazi animati da società, economie, storie, culture, bisogni, progetti, differenziati e in continua evoluzione. È impensabile immaginare una sua gestione indipendente da una mediazione e una negoziazione continua con le diverse dimensioni dei suoi contesti. Al contrario, è necessario individuare i percorsi di migliore gestione proprio nei casi in cui il rapporto con i sistemi locali si sviluppa in modo tale da produrre condivisione e riconoscimento, inducendo iniziative, opportunità, sollecitazioni culturali, sociali, economiche e politiche.

Il tema del rapporto tra gestione del patrimonio e processi di crescita, modernizzazione, sviluppo territoriale costituisce uno snodo teorico e politico di grande complessità e rilevanza. Da ormai oltre vent'anni si sono infatti moltiplicati i tentativi di "rendere conto" degli effetti degli investimenti richiesti per l'identificazione, la conservazione, la promozione del patrimonio culturale, mettendo sul piatto della bilancia dimensioni economiche, sociali e culturali. L'ampiezza della bibliografia, che spazia dalle istituzioni alle politiche, dai musei ai festival passando per i grandi eventi e le loro *legacies*, è testimone di un avvicinamento vorticoso al tema, che ha visto la sovrapposizione di tentativi olistici dai fondamenti metodologici talvolta incerti, a posizioni fortemente unilaterali, anche se metodologicamente più sofisticate.³¹ L'obiettivo di ricondurre questi tentativi a paradigmi capaci di stratificare evidenze e metodologie condivise e di evitare unilateralità, che sovente provocano più danni che vantaggi, rappresenta certamente un orizzonte rilevante per la ricerca.

³¹ Tra i numerosi contributi Cfr. MATARASSO F. (1997) *Use or ornament: the social impact of participation in the arts*, Comedia, Stroud, UK.; HUTTER M. THORSBY D. (2008) , *Beyond price, Value in culture, Economics and the Arts*, Cambridge; Snowball J. (2008) *Measuring the value of culture: methods and examples in cultural economics*, Springer, Berlin.

La mappatura della presenza territoriale del patrimonio permette di mettere in evidenza due aspetti principali:

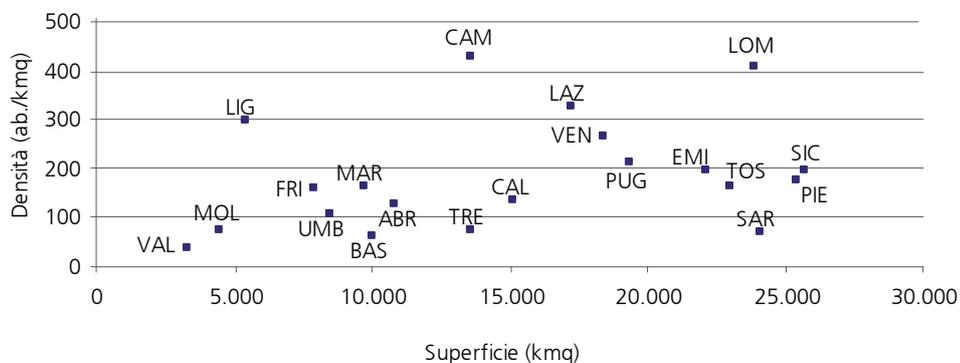
- la diversa concentrazione dei siti e quindi la diversa capacità di caratterizzare il territorio e di condizionarne la tutela e la valorizzazione;
- la diversa concentrazione sul territorio degli Enti che gestiscono il patrimonio.

La distribuzione ineguale del patrimonio favorisce vocazioni diverse fra i territori e apre possibilità e criticità diverse di legame con il tessuto economico e sociale; l'ineguale presenza dello Stato, degli Enti locali e dei privati impegnati nella sua gestione condiziona le possibilità di intervento, le risorse disponibili, i modelli possibili di collaborazione, oltre alla modalità in cui la politica culturale nei fatti si realizza.

È in questa varietà territoriale³² uno dei grandi elementi di unicità e specificità del patrimonio italiano rispetto a quello degli altri paesi, il che rende il confronto poco agevole e talvolta distorto e particolarmente critica la riflessione sui meccanismi e sulle strutture di coordinamento fra Stato, Enti locali, privati a livello territoriale. È sui meccanismi di coordinamento che – in presenza di un calo diffuso di risorse in particolare a livello di Enti locali – si gioca la partita della sopravvivenza prima che dello sviluppo del patrimonio.

Gli indicatori più semplici per descrivere le differenze di contesto sono costituiti dalla superficie complessiva della regione e dalla sua densità abitativa.

Figura 4 – Densità abitativa e superficie territoriale per Regione, 2009



Fonte: Istat 2009

Un primo gruppo di Regioni – Lombardia, Lazio, Campania e Veneto – si caratterizza per dimensioni e densità abitativa elevata e presentano quindi sfide di conservazione e opportunità di valorizzazione e fruizione legate alle economie di agglomerazione; ad esse si aggiunge la Liguria, piccola ma densamente abitata nelle zone urbane della costa.

Un secondo gruppo di Regioni – Puglia, Emilia Romagna, Sicilia, Toscana, Piemonte Calabria e Sardegna – si caratterizza per una superficie elevata, ma per bassa densità abitativa; in questo caso il patrimonio può essere più facilmente mantenuto all'interno del contesto originario, ma il mercato potenziale di visitatori locali può essere ridotto.

³² PALUMBO G. (2003) *Privatization of State - owned Cultural Heritage: A Critique of Recent Trends in Europe, in Of the past, for the future: integrating archaeology and conservation*, The Getty Conservation Institute, . pp.35-39

Il terzo gruppo di Regioni – Trentino Alto Adige, Friuli Venezia Giulia, Abruzzo, Marche, Basilicata, Molise, Valle d’Aosta – è di dimensioni e densità abitativa basse.

La concentrazione del patrimonio e degli Enti che lo gestiscono varia in modo significativo da regione a regione.

2.2.1 Archivi e biblioteche

Gli archivi statali sono per dettato normativo distribuiti in modo omogeneo sul territorio, e anche quelli degli Enti pubblici territoriali e degli Enti ecclesiastici hanno una distribuzione abbastanza omogenea, con gli archivi parrocchiali distribuiti in buona parte in funzione della distribuzione della popolazione e una concentrazione nelle sedi delle diocesi. **Molto diversa è invece la presenza degli archivi d’impresa**, più frequenti nelle Regioni del Nord a maggiore industrializzazione. La tabella successiva mostra la distribuzione degli archivi d’impresa censiti dal portale del Sistema Archivistico Nazionale (SAN)³³ sul territorio, distinguendo fra enti produttori (imprese, famiglie, persone) ed enti conservatori (archivi pubblici e privati). La Lombardia raccoglie da sola il 47% degli enti produttori e il 66% degli enti conservatori, seguita da Piemonte e Toscana. Notevole è la concentrazione degli archivi in Umbria, date le ridotte dimensioni territoriali.

Regione	Produttori	% Produttori	Conservatori	% Conservatori
Piemonte	169	16	72	11
Valle d’Aosta	1	0	1	0
Lombardia	512	47	418	66
Trentino Alto Adige	10	1	1	0
Veneto	17	2	3	0
Friuli Venezia Giulia	9	1	1	0
Liguria	37	3	2	0
Emilia Romagna	7	1	1	0
Toscana	119	11	66	10
Umbria	83	8	7	1
Marche	6	1	4	1
Lazio	70	6	37	6
Abruzzo	3	0	3	0
Molise	1	0	1	0
Campania	8	1	3	0
Puglia	7	1	1	0
Basilicata	2	0	1	0
Calabria	11	1	1	0
Sicilia	2	0	2	0
Sardegna	9	1	4	1
Italia	1.083	100	629	100

Fonte: SAN - Archivi d’impresa

Diversa è la situazione delle biblioteche: mentre **le biblioteche degli Enti pubblici territoriali sono capillarmente distribuite sul territorio** (delle 6.724 biblioteche in capo agli Enti pubblici territoriali, 6.331 sono biblioteche comunali), **quelle statali sono fortemente concentrate**; delle 46 biblioteche gestite dal MiBAC 15 si trovano nel Lazio e complessivamente sono ospitate in 25 province. Il dato relativo alla distribuzione delle collezioni nelle prime dieci province mostra la centralità di pochissime sedi.

³³ La sezione relativa agli archivi d’impresa del portale SAN è stata realizzata per i 150 anni dell’unità d’Italia e consente di accedere a oltre mille archivi d’impresa e fonti bibliografiche.

Tabella 10 – Concentrazione percentuale delle collezioni

Città	Totale biblioteche	Totale biblioteche (escluse le nazionali centrali)
Firenze	31,5	8,8
Roma	27,4	16,4
Napoli	8,7	15,8
Milano	3,9	7,2
Torino	3,5	6,3
Parma	2,9	5,3
Venezia	2,7	4,9
Modena	2,5	4,6
Cremona	1,7	3,1
Cagliari	1,7	3,1
Totale	100,0	100,0
Concentraz. prime 3	67,6	41,0
Concentraz. prime 5	75,0	54,5
Concentraz. prime 11	89,4	80,8

Fonte: Sistan 2009

Se a queste si aggiungono le altre biblioteche gestite dallo Stato (organi costituzionali, presidenza del Consiglio dei Ministri e Ministeri, aziende e amministrazioni dello Stato), il livello di concentrazione e la preminenza di Roma e del Lazio appaiono ancora maggiori. Il Lazio inoltre concentra alcune importanti biblioteche ecclesiastiche. **Un altro elemento importante nel determinare la distribuzione delle biblioteche sul territorio è dato dalla presenza di sedi universitarie.** L'offerta culturale delle biblioteche è quindi molto ricca e articolata in alcune città a tradizione culturale, nelle città universitarie, mentre il capillare tessuto delle biblioteche di pubblica lettura – tipicamente gestite dagli Enti pubblici territoriali – offre la possibilità di alfabetizzazione e di presenza dei libri in un elevato numero di Comuni non dotati di libreria.

2.2.2 Patrimonio archeologico e museale

Ancora diverso è il caso dei musei e dei siti archeologici.

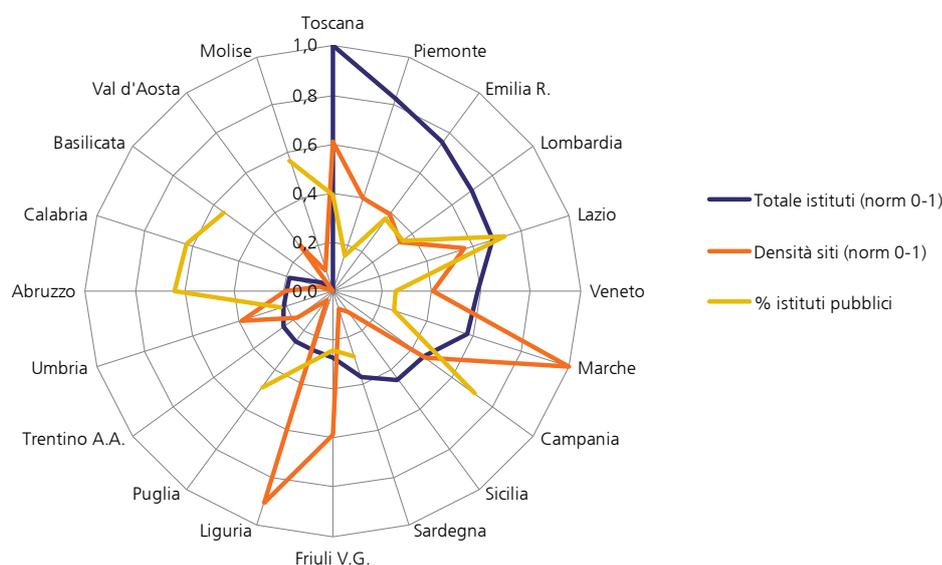
La tabella sottostante mostra per le diverse Regioni il numero totale di siti e musei pubblici e privati, il numero per mille kmq, il numero di siti gestiti dallo Stato e la percentuale di istituti pubblici (Stato, Enti pubblici territoriali, istituzioni pubbliche di ricerca).

Tabella 11 – Distribuzione territoriale musei e siti e presenza Enti pubblici

Regione	Siti pubblici e privati	Siti pubblici e privati norm 0-1	Densità	Densità norm 0-1 (Siti /1.000 kmq)	Siti statali	% siti statali	% siti pubblici
Lazio	379	0,68	22,00	0,56	81	21	73
Campania	266	0,45	19,46	0,46	58	22	71
Abruzzo	134	0,18	12,37	0,19	15	11	64
Calabria	133	0,18	8,74	0,05	15	11	62
Molise	43	0,00	9,64	0,09	8	19	56
Basilicata	74	0,06	7,35	0,00	13	18	54
Puglia	166	0,25	8,49	0,04	23	14	48
Toscana	535	1,00	23,27	0,61	54	10	39
Emilia Romagna	414	0,75	17,35	0,38	32	8	36
Lombardia	385	0,70	16,13	0,34	24	6	35
Liguria	167	0,25	30,87	0,90	6	4	30
Sardegna	225	0,37	9,34	0,08	13	6	28
Marche	326	0,58	33,43	1,00	15	5	26
Veneto	330	0,58	17,93	0,41	14	4	25
Friuli Venezia Giulia	177	0,27	22,52	0,58	10	6	24
Umbria	147	0,21	17,37	0,38	11	7	22
Piemonte	450	0,83	17,72	0,40	17	4	15
Valle d'Aosta	53	0,02	13,25	0,23	-	-	-
Trentino Alto Adige	164	0,25	12,06	0,18	-	-	-
Sicilia	261	0,44	10,04	0,10	-	-	-
Totale	4.829				409		

Fonte: Istat 2006; Sistan 2009.

Figura 5 – Numerosità dei siti, densità dei siti e incidenza dei siti pubblici per Regione



Fonte: Sistan 2010 (istituti statali) e Istat 2006

I dati presentati in tabella non esauriscono il patrimonio museale e archeologico: occorre infatti considerare anche un certo numero di istituti non aperti al pubblico, riportati nella tabella successiva.

Tabella 12 – Distribuzione territoriale musei e istituti simili non aperti al pubblico per motivo di inaccessibilità

Regione	Motivo inaccessibilità					N. musei o istituti simili non accessibili nel 2006	N. musei statali non accessibili
	Inagibilità	Attività conservativa	Carenza di risorse	Cessazione definitiva dell'attività	Altro motivo		
Piemonte	7	17	2	6	15	47	2
Valle d'Aosta	-	2	-	-	1	3	-
Lombardia	2	8	-	11	11	32	1
Trentino Alto Adige	1	5	-	2	8	16	-
Veneto	7	10	2	5	4	28	-
Friuli Venezia Giulia	2	5	-	1	2	10	-
Liguria	2	5	-	-	2	9	1
Emilia Romagna	3	15	5	3	4	30	-
Toscana	4	18	2	3	18	45	3
Umbria	-	2	-	1	2	5	-
Marche	2	20	1	6	16	45	-
Lazio	4	20	2	13	21	60	8
Abruzzo	3	5	1	-	2	11	2
Molise	4	4	-	-	3	11	1
Campania	-	16	1	9	17	43	5
Puglia	4	12	1	3	19	39	3
Basilicata	-	5	2	2	2	11	-
Calabria	2	6	1	4	13	26	2
Sicilia	5	22	2	2	9	40	-
Sardegna	-	3	2	3	8	16	-
Italia	52	200	24	74	177	527	28

Fonte: Istat 2006, Indagine sugli istituti di antichità e d'arte e i luoghi della cultura non statali. Sistan 2009

Lo scenario, sempre ricordando che si lavora sui siti censiti ufficialmente (archivi, biblioteche, musei, istituzioni espositive, aree archeologiche) e non su ville, castelli e centri storici, è decisamente articolato. Considerando il dato relativo al totale dei siti, alla loro densità rispetto al territorio, e alla percentuale di siti di gestione pubblica (Stato ed Enti locali) si osserva che nelle Regioni di medio-grandi dimensioni, caratterizzate da una elevatissima densità di patrimonio esistono due modelli tra loro fortemente distinti:

- da una parte, la Toscana, la regione più dotata di patrimonio riconosciuto, con maggior numero e densità di istituzioni e una media presenza della componente pubblica nella loro gestione (39%);
- dall'altra, Lazio e Campania, anche caratterizzate da alta numerosità e densità di siti, ma con gestione ad elevata presenza pubblica (>70%).

Esiste poi un gruppo di Regioni medio-grandi, con numerosità e densità medio-alta di siti e medio-bassa presenza pubblica (dal 15% al 35%): Piemonte, Emilia Romagna, Lombardia, Veneto, seguite sullo stesso tipo di situazione da Sardegna e Sicilia (nelle quali la presenza dello Stato è in pratica annullata dallo statuto speciale).

Vi sono poi due tipologie di Regioni relativamente periferiche:

- una che include Abruzzo, Calabria, Molise, Basilicata e Puglia a bassa numerosità e densità di siti caratterizzate da una sensibile presenza pubblica (40%-60% del totale);
- un'altra, con Marche e Liguria, che ha elevata densità di patrimonio rispetto alla dimensione, ma valori assoluti di siti bassi e scarsa presenza pubblica. Sono seguite sullo stesso modello ma con densità minore dal Friuli Venezia Giulia.

Non solo dunque il patrimonio è ampiamente e variamente distribuito su tutto il territorio nazionale, ma un sintetico sguardo sulle diverse situazioni regionali indica che esistono almeno 5

principali tipologie di regione all'interno delle quali, un'analisi condotta a livello di municipalità indicherebbe poi livelli di concentrazione e problematiche logistiche ancora più segmentate.

Inoltre, diversi territori risultano diversamente impegnati alla conservazione di patrimoni di natura diversa anche sulla base delle dotazioni da tutelare e valorizzare: le aree meridionali e costiere sono particolarmente ricche di siti archeologici, le biblioteche si concentrano principalmente in alcune città (soprattutto universitarie), gli archivi d'impresa in poche Regioni, testimoniando non solo una diversa dinamica storica ma anche una marcata specificità culturale. Lombardia e Piemonte si caratterizzano per una concentrazione di archivi privati e biblioteche, la Toscana è ricchissima di patrimonio museale, archivistico e bibliotecario.

L'estrema complessità del quadro suggerirebbe la necessità e forse l'urgenza di un'analisi capace di arrivare ad una adeguata comparazione delle diverse realtà regionali rendendo conto dei problemi di coordinamento delle politiche e di intensificazione dei loro strumenti a livello intermunicipale e interregionale. Questi problemi sono ulteriormente accentuati dalla molteplicità di attori che è necessario coinvolgere nel percorso e delle varietà di contesti normativi a livello locale³⁴.

³⁴ Per una parziale raccolta di norme si veda www.patrimoniosos.it.

3. Il contributo degli attori pubblici e privati alla gestione del patrimonio

È fin troppo chiaro, dai dati presentati finora, che una considerazione allargata del quadro relativo allo stato della gestione del patrimonio culturale del Paese sottolinea l'istanza già attuale, necessaria, di una **strutturale collaborazione tra Stato, Enti territoriali e privati che deve caratterizzarsi per un impianto unitario, ma che deve poi trovare declinazione rispetto alle specifiche realtà territoriali**. A seconda dei territori, infatti, l'interlocutore del cittadino nel momento di fruizione del patrimonio è ora lo Stato, ora un Ente locale, ora un privato. È possibile, quindi, sottolineare come la gestione del patrimonio nel nostro Paese sia caratterizzata da una fortissima varietà di situazioni locali caratterizzate da diverse quantità, tipologie e qualità di patrimonio e da molteplici strutture e responsabilità istituzionali.

Nel confronto della presenza di attori diversi nella gestione del patrimonio, si osserva che nelle Regioni del Nord la responsabilità della gestione del patrimonio è prevalentemente affidata a Enti privati, mentre al Sud è più significativa la presenza degli attori pubblici, con punte massime in Lazio, Campania, Abruzzo e Calabria. L'importanza relativa maggiore dello Stato in termini di numero di siti gestiti rispetto al totale dei siti statali presenti sul territorio è in Lazio, Campania e Toscana.

È evidente che la rappresentazione in termini di numero di siti gestiti non dà conto dell'effettivo impatto e rilevanza istituzionale di attori diversi, ma è sufficiente a mettere in evidenza come la definizione degli assetti di governo debba integrare il dettato normativo con una applicazione fattuale a specifiche realtà territoriali.

Il Ministero è l'attore principale del coordinamento su scala nazionale, che esercita sia attraverso l'attività di tutela, sia attraverso la presenza diffusa sul territorio, ma a livello regionale, già oggi, è determinante o almeno rilevante solo in alcune Regioni particolarmente ricche di patrimonio (Campania, Lazio) e in alcune Regioni fortemente sussidiate (Calabria, Abruzzo, Molise, Puglia, Basilicata). In tutte le altre, compresa quella a maggior densità e numerosità di siti (Toscana e in subordine Piemonte) lo Stato non è l'attore principale sul piano quantitativo e talvolta è addirittura marginale se non del tutto assente.

Il termine "sussidiarietà" cui si fa riferimento nelle normative e negli strumenti di coordinamento attualmente in uso potrebbe far pensare ad una dimensione "facoltativa" della gestione, riconducibile a dimensioni specifiche come quelle rappresentate dai servizi di valorizzazione e dalle concessioni. L'impressione netta, osservando la situazione attuale, è che invece la sussidiarietà:

- sia la condizione strutturale di gestione del patrimonio;
- attorno ad essa e agli strumenti che possono potenziarla debba essere concentrata una forte attenzione regolativa, di sperimentazione e di ricerca;
- non debba essere intesa in senso stretto, ovvero nella prospettiva specifica della gestione degli Enti del patrimonio, ma in un senso allargato come strumento di inclusione del patrimonio nelle strategie più ampie di costruzione del consenso politico e nei quadri di riferimento per le politiche dello sviluppo.

In questo senso una delle priorità di intervento, attorno a cui potrebbe anche ridisegnarsi parte del ruolo futuro del Ministero, è rappresentata dall'individuazione delle forme di coordinamento negoziale tra centro e periferia e tra i diversi portatori di interessi che operano sul piano territoriale.

3.1 La spesa pubblica per attività culturali

Se si analizza il coinvolgimento dei diversi attori in termini di risorse finanziarie allocate per la gestione del patrimonio, si osserva che **la spesa pubblica per attività culturali è pari a 7,3 miliardi nel 2009³⁵**. Il rapporto fra spesa pubblica culturale e prodotto interno lordo dell'Italia risulta sostanzialmente allineato rispetto agli altri paesi. **L'Italia spende circa lo 0,4% del proprio PIL in attività culturali e non si registrano variazioni significative nell'ultimo decennio al pari di Francia, Germania e Regno Unito**. Tuttavia, tali risultati non tengono conto della dimensione del patrimonio culturale, della presenza e del ruolo del finanziamento privato e risultano pertanto poco funzionali nell'indicare l'attenzione alla politica culturale del singolo Paese.

Tabella 13 - Spesa per attività culturali rispetto al PIL in alcuni Paesi Europei (2009)

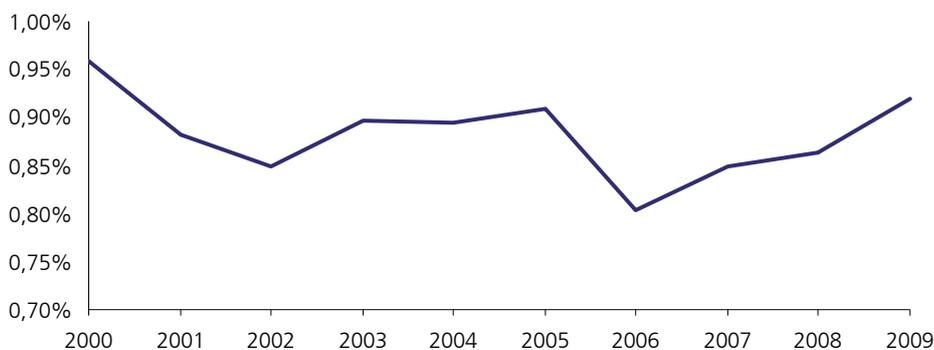
Italia	0,4%
Germania	0,4%
Spagna	0,7%
Francia	0,4%
Regno Unito	0,4%

Fonte: elaborazioni Intesa Sanpaolo su dati Eurostat

Tra il 2000 e il 2009 la spesa italiana per cultura è cresciuta cumulativamente del 13%, in termini reali, passando da 5,3 miliardi del 2000 a 7,3 miliardi nel 2009.

La spesa per cultura rappresenta meno dell'1% della spesa complessiva delle Amministrazioni pubbliche e l'incidenza risulta altalenante nel periodo (il valore minimo si registra nel 2006, 0,8% della spesa complessiva della PA).

Figura 6 – Incidenza della spesa per attività culturali sul totale della spesa pubblica



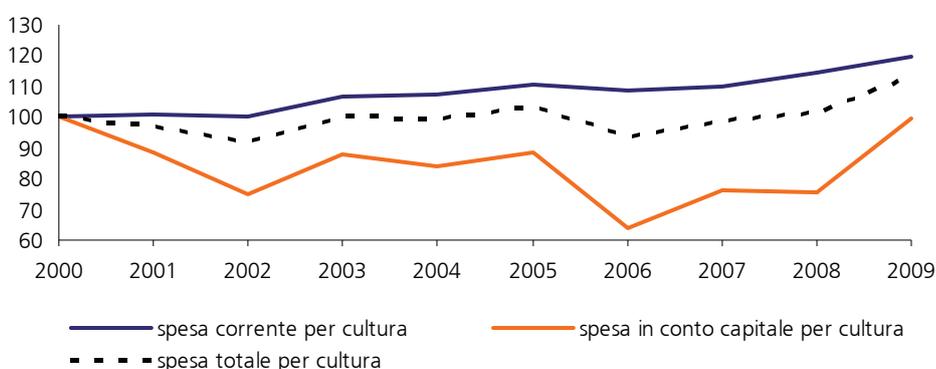
Fonte: elaborazioni Intesa Sanpaolo su dati Istat "Spesa delle Amministrazioni pubbliche per Gruppi COFOG"

³⁵ Fonte Istat: spesa delle Amministrazioni pubbliche per gruppi GOFOG (funzioni di 2° livello) – 2009. Ai fini dell'analisi si è considerato il gruppo 8.2 Attività culturali, così definito "Fornitura di servizi culturali; amministrazione di attività culturali; vigilanza e regolamentazione di strutture culturali; funzionamento o sostegno a strutture a scopo culturale (biblioteche, musei, gallerie d'arte, teatri, sale per esposizioni, monumenti, edifici e luoghi di interesse storico, giardini zoologici e orti botanici, acquari, arboreti, ecc.); produzione, funzionamento o sostegno ad eventi culturali (concerti, produzioni teatrali e cinematografiche, mostre d'arte, ecc.); sovvenzioni, prestiti o sussidi a sostegno di singoli artisti, scrittori, disegnatori, compositori e altri operatori del settore o ad organizzazioni impegnate nella promozione delle attività culturali. Incluso: celebrazioni nazionali, regionali o locali che non abbiano come scopo prevalente l'attrazione turistica. Escluso: eventi culturali destinati ad essere presentati all'estero (01.1.3); celebrazioni nazionali, regionali o locali destinate principalmente ad attirare turisti (04.7.3); produzione di materiale culturale destinato alla diffusione attraverso il sistema radiotelevisivo (08.3.1)".

La spesa corrente incide in media per il 72% sulla spesa complessiva e risulta la componente più dinamica nel periodo esaminato (incremento cumulato del 20% in termini reali tra il 2000 e il 2009). La voce di spesa relativa al personale risulta stabile nel periodo in termini reali, registrando una dinamica in linea con l'inflazione: l'incidenza di tale voce sul totale delle spese correnti è in progressiva flessione dal 45% al 37%. L'accelerazione della spesa corrente è attribuibile alla spesa per consumi finali e intermedi.

La spesa in conto capitale che include investimenti e trasferimenti in conto capitale risulta la componente più penalizzata nel corso degli ultimi 10 anni: era pari a 1,7 miliardi nel 2000 e nel 2009 torna al livello iniziale (in termini reali, raggiungendo 2,1 miliardi nominali) dopo una lunga fase di flessione, e avendo raggiunto un punto di minimo nel 2006 (la spesa nel 2006 è stata pari al 64% di quanto realizzato nel 2000).

Figura 7 – Dinamica della spesa pubblica per attività culturali (2000=100, prezzi costanti)



Fonte: elaborazioni Intesa Sanpaolo su dati Istat "Spesa delle Amministrazioni pubbliche per Gruppi COFOG"

3.2 Il MiBAC

Il **Ministero per i Beni e le Attività Culturali** (MiBAC) è l'amministrazione dello Stato a cui è affidata la gestione organica del patrimonio culturale e dell'ambiente nazionale.

Il dicastero è stato istituito nel 1974 (con il nome di Ministero per i Beni Culturali) con l'intento di concentrare in un unico ente le competenze e le funzioni fino ad allora distribuite tra il Ministero della Pubblica Istruzione (le Antichità, le Belle arti, le Accademie e le Biblioteche), il Ministero degli Interni (gli Archivi di Stato) e la Presidenza del Consiglio dei Ministri (la Discoteca di Stato, l'Editoria libraria e la Diffusione della cultura)³⁶.

L'attuale denominazione di Ministero per i Beni e le Attività Culturali risale invece al 1998, quando alle iniziali competenze del MiBAC vennero aggiunte quelle relative alla promozione dello sport e dell'impiantistica sportiva e alla promozione delle attività dello spettacolo in tutte le sue espressioni: dal cinema al teatro, alla danza, alla musica, agli spettacoli viaggianti³⁷. Nell'intenzione del legislatore del 1998 la nuova denominazione doveva rendere esplicita l'importanza attribuita non solo agli aspetti della tutela del patrimonio, ma anche a quelli legati alla sua promozione e valorizzazione, anche in termini gestionali ed economici.

³⁶ Decreto legge 14 dicembre 1974, n. 657, convertito nella legge 29 gennaio 1975, n. 5.

³⁷ Decreto Legislativo n. 368 del 20 ottobre 1998.

La struttura organizzativa del Ministero, rimasta sostanzialmente invariata fino alla riforma del 1998³⁷, ha conosciuto a partire da quella data una lunga serie di cambiamenti ed innovazioni i cui esiti non sono sempre stati in linea con le aspettative. Negli ultimi dieci anni si sono, infatti, succedute ben quattro riforme organizzative, a seguito di nove interventi legislativi, che hanno interessato tanto le strutture centrali (di cui hanno modificato il numero, la denominazione e le competenze, individuando gli organi di coordinamento ora nei dipartimenti, ora nella figura unica del Segretario generale) che l'articolazione territoriale del Ministero ed i livelli di autonomia concessi alle varie unità organizzative³⁸. Alle modifiche degli assetti organizzativi si sono, inoltre, affiancate, nel medesimo lasso di tempo, frequenti ridefinizioni della disciplina relativa agli ambiti che maggiormente connotano le funzioni e i compiti del Ministero, specialmente della sua amministrazione periferica, ossia "beni culturali", "paesaggio" e "beni paesaggistici". Nel maggio del 2006 all'avvio della XV legislatura il Governo Prodi attribuì le competenze sullo sport al nuovo Ministero per le Politiche Giovanili e Attività Sportive³⁹.

Nonostante questo vero e proprio "sciame normativo"⁴⁰, i problemi che condizionano da lungo tempo l'amministrazione dei beni culturali nel nostro Paese – dalle eccessive giacenze finanziarie del MiBAC allo scarso coordinamento tra uffici centrali e periferici – non sembrano aver trovato adeguata risposta, tanto che ancora nella primavera del 2011 la Corte dei Conti ha evidenziato il persistere di "diverse criticità (in parte anche a causa delle stressanti riforme che hanno interessato il MiBAC nell'arco di un quinquennio) e in particolare: assenza di raccordo tra Direzioni generali; scarsa propensione ad interagire tra centro e sedi periferiche, con forte deficit di controllo sull'attività svolta dalle soprintendenze; difficoltà di spesa degli organi periferici con conseguente formazione di giacenze di cassa; mancata realizzazione della banca dati unificata in cui far confluire i sistemi informatici riguardanti i diversi aspetti conoscitivi; ricorso frequente alla decretazione d'urgenza ad opera della Protezione civile con conseguenti gestioni commissariali per attività manutentiva di siti archeologici"⁴¹. E ancora "L'Amministrazione centrale opera in assenza di una concreta conoscenza dello scenario globale, confidando in ciò che viene rappresentato a livello periferico senza effettuare rilevamenti diretti o ispezioni se non quando l'urgenza ha già prodotto conseguenze. Il sistema centrale perde i contatti con la periferia con la conseguenza di non avere più informazioni di ritorno circa l'effettiva realizzazione dei lavori, lo stato di avanzamento, l'efficienza e l'efficacia dei costi sostenuti. A ciò si aggiunge l'assenza di flussi informativi da una direzione all'altra dello stesso dicastero"⁴².

La riforma del 2009, dettata anche da esigenze di riduzione degli apparati amministrativi e di contenimento della spesa, ha comunque introdotto significative novità nell'organizzazione del MiBAC in ambito centrale, regionale e periferico, novità con le quali il legislatore ha cercato di

³⁷ Nel 1975 il Ministero era stato organizzato in cinque Uffici centrali: Ufficio per i Beni ambientali e paesaggistici, Ufficio per i Beni architettonici, archeologici, artistici e storici, Ufficio per i Beni per i Beni archivistici e Ufficio per i Beni librari e gli Istituti culturali), una Direzione Generale per l'Amministrazione del personale e sul sistema delle Soprintendenze sul territorio (Archeologiche, per i Beni artistici e storici, per i Beni ambientali e architettonici e archivistiche).

³⁸ Il decreto del Presidente della Repubblica n.805/1975 è stato soppresso – seppur non integralmente – dal d.P.R. 29 dicembre 2000, n. 441, a sua volta abrogato dal d.P.R. 10 giugno 2004, n.173, poi sostituito dall'attuale regolamento di organizzazione di cui al d.P.R. 26 novembre 2007, n. 233, modificato a sua volta da d.P.R. 2 luglio 2009, n.91 che disegna l'organizzazione attuale del per i Beni e le Attività Culturali.

³⁹ D.L.18 maggio 2006, n. 161.

⁴⁰ Cfr. L. CASINI "Il mito di Sisifo ovvero la quarta riorganizzazione del Ministero per i Beni e le Attività Culturali", *Giornale di Diritto Amministrativo* 10/2010.

⁴¹ Corte dei Conti, Indagine sullo Stato di manutenzione dei siti archeologici, Roma aprile 2011 (Deliberazione n.3/2011/G).

⁴² Corte dei Conti, "Relazione sul rendiconto generale dello Stato 2010, Roma 2011.

intervenire sui problemi aperti ed in particolare sulla distanza, divenuta più evidente dopo la riforma del 1998, tra processo di codificazione della disciplina dei beni culturali e riorganizzazione degli apparati amministrativi⁴⁴.

Ciò ha condotto all'accorpamento delle due direzioni di carattere strumentale - ossia la ex Direzione generale per l'organizzazione, l'innovazione, la formazione, la qualificazione professionale e le relazioni sindacali e la ex Direzione generale per il bilancio e la programmazione economica, la promozione, la qualità e la standardizzazione delle procedure - nella nuova **Direzione generale per l'organizzazione, gli affari generali, l'innovazione, il bilancio ed il personale** ed alla riunione nella **Direzione generale per il paesaggio, le belle arti, l'architettura e l'arte contemporanea** della ex Direzione generale per la qualità e la tutela del paesaggio, l'architettura e l'arte contemporanea e della ex Direzione generale per i beni architettonici, storico-artistici ed etno-antropologici.

La principale novità nell'organizzazione del MiBAC è rappresentata però dalla creazione della **Direzione per la valorizzazione del patrimonio culturale**. Questo ufficio opera nei settori della promozione della conoscenza, della fruizione pubblica e della valorizzazione del patrimonio culturale con riguardo a tutti gli istituti e luoghi della cultura che siano di pertinenza dello Stato o costituiti dallo Stato. Il d.P.R. n. 91/2009 stabilisce, inoltre, che tutta l'attività di valorizzazione di competenza del Ministero sia svolta nel rispetto delle linee guida elaborate dal Direttore generale per la valorizzazione. Tra i compiti nella nuova struttura, vi sono quelli di indirizzo, controllo e coordinamento prima spettanti al segretario generale in materia di valorizzazione del patrimonio culturale statale (per esempio il coordinamento con le regioni e con gli altri enti pubblici e privati interessati, o anche la predisposizione di modelli di bandi di gara e di convenzioni tipo per l'affidamento dei servizi per il pubblico) Sono stati inoltre affidati alla Direzione i compiti di vigilanza sulla Fondazione MAXXI - Museo nazionale delle arti del XXI secolo, nonché l'adozione di provvedimenti in materia di acquisti di cose o beni culturali in trattativa privata.

Box 3.1 – L'organizzazione del MiBAC

L'amministrazione centrale del Ministero è oggi articolata intorno a nove strutture centrali di livello dirigenziale generale, individuate come centri di responsabilità amministrativa (un Segretariato e otto Direzioni generali) e a diciassette strutture periferiche di livello dirigenziale generale (Direzioni regionali per i beni culturali e paesaggistici); un ulteriore centro di responsabilità è rappresentato dal Gabinetto del Ministro. Tutti i Centri di Responsabilità sono chiamati a sviluppare e migliorare la capacità organizzativa, progettuale e gestionale dell'amministrazione unitamente alla capacità di spesa degli organi centrali e periferici, in un'ottica di contenimento e di razionalizzazione della spesa pubblica

⁴⁴ L'art. 74 del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112 (convertito in legge 6 agosto 2008, n. 133), infatti, ha stabilito l'obbligo, per le amministrazioni dello Stato, di attuare una serie di misure dirette, tra l'altro, a «ridimensionare gli assetti organizzativi esistenti, secondo principi di efficienza, razionalità ed economicità, operando la riduzione degli uffici dirigenziali di livello generale e di quelli di livello non generale, in misura non inferiore, rispettivamente, al 20 e al 15% di quelli esistenti».

Centri di responsabilità del MiBAC

Segretariato generale

Direzione generale per l'organizzazione, gli affari generali, l'innovazione, il bilancio ed il personale

Direzione generale per le antichità

Direzione generale per il paesaggio, le belle arti, l'architettura e l'arte contemporanea

Direzione generale per la valorizzazione del patrimonio culturale

Direzione generale per gli archivi

Direzione generale per le biblioteche, gli istituti culturali ed il diritto d'autore

Direzione generale per il cinema

Direzione generale per lo spettacolo dal vivo

Gabinetto ed Uffici di diretta collaborazione del Ministro

Completano l'organizzazione centrale del Ministero sette **Istituti centrali** (Istituto Centrale per gli Archivi, Istituto Centrale per i Beni Sonori e Audiovisivi, Istituto Centrale per il Catalogo e la Documentazione, Istituto centrale per il Catalogo Unico delle Biblioteche, Istituto Centrale per il restauro e la Conservazione del Patrimonio archivistico e Librario, Istituto Centrale per la Demotnoantropologia, l'Opificio delle Pietre Dure), undici **Istituti dotati di autonomia speciale** (le 2 Soprintendenze speciali per il patrimonio archeologico di Roma e Pompei, le 4 Soprintendenze speciali per il patrimonio storico, artistico ed etno-antropologico e per i poli Museali, l'Istituto superiore per la conservazione e il restauro, il Centro per il libro e la lettura, le 2 Biblioteche nazionali centrali di Roma e Firenze e l'Archivio centrale dello Stato) e la nuova categoria degli **Istituti nazionali** (Istituto nazionale per la grafica, il Museo Nazionale di Arte Orientale, la Soprintendenza al Museo nazionale Preistorico Etnografico "L. Pigorini" e la Soprintendenza alla Galleria nazionale di arte moderna e contemporanea).

A fronte della riduzione del numero degli uffici e delle dotazioni organiche si è avuto un incremento delle funzioni attribuite alle strutture periferiche ed in particolare alla Direzioni regionali. In altri termini al progressivo aumento di compiti attribuiti al Ministero, specialmente in materia di paesaggio dal Codice del 2004 e dai successivi decreti correttivi è invece corrisposta una diminuzione degli uffici e delle risorse finanziarie. Una ulteriore conferma di quel **difetto di coordinamento tra processo di codificazione normativa e interventi di riorganizzazione**.

Il Ministero si può avvalere del supporto del "**Consiglio superiore per i beni culturali e paesaggistici**" e di **sette Comitati tecnico – scientifici**⁴⁴. Il primo è composto da professori universitari ed eminenti personalità del mondo della cultura, esprime pareri (obbligatori) sui programmi e piani di spesa predisposti dall'amministrazione. I Comitati tecnico scientifici sono organi di consulenza del Ministero e, in particolare, delle Direzioni generali di settore, composti da esperti, con compiti propositivi per la definizione dei programmi nazionali e dei relativi piani di spesa. Al momento sono attivi sette comitati (per i beni archeologici; per i beni architettonici e paesaggistici; per il patrimonio storico, artistico ed etno-antropologico; per gli archivi; per i beni librari e gli istituti culturali per la qualità architettonica e urbana e per l'arte contemporanea; per l'economia della cultura).

Presso il Ministero presta altresì servizio un contingente di personale assegnato **al Comando Carabinieri per la tutela del patrimonio culturale**. Istituito nel 1969 e articolato in 11 Nuclei sul territorio, inserito nell'organizzazione ministeriale con DM 05.03.1992, risponde funzionalmente al Ministro, così come previsto dall'art. 3 del D. Lgs. n. 368 del 1998.

La rete territoriale del Ministero è composta dalle Direzioni Regionali per i beni culturali e paesaggistici, dalle Soprintendenze per i beni archeologici, dalle Soprintendenze per i beni architettonici e paesaggistici, dalle Soprintendenze per i beni storici, artistici ed etno-

⁴⁴ Artt. 13 e 14 del decreto del Presidente della Repubblica 26 novembre 2007, n. 233.

antropologici, dalle Soprintendenze archivistiche, dagli Archivi di Stato, dalle Biblioteche statali e dai Musei. Più in dettaglio operano nelle venti regioni italiane:

- 17 Direzioni regionali per i beni culturali e paesaggistici;
- 72 Soprintendenze di cui 19 per i beni archeologici (SBA), 25 per i beni architettonici e paesaggistici (SBAP), 20 per i beni storici artistici ed etno-antropologici (SBSAE) e 8 miste, per i beni architettonici, paesaggistici, storici, artistici ed etno-antropologico (SBAPSAE);
- 20 Soprintendenze archivistiche (SA);
- 100 Archivi di Stato;
- 44 Biblioteche pubbliche statali (11 delle quali annesse a monumenti nazionali).

Box 3.2 – La rete territoriale

Le diciassette **Direzioni regionali**, istituite in altrettante regioni (escluse Valle d'Aosta, Trentino Alto Adige e Sicilia) e configurate come articolazioni territoriali di livello dirigenziale generale, coordinano l'attività delle altre strutture periferiche presenti nei singoli territori regionali e curano i rapporti del Ministero con le regioni, gli enti locali e le altre istituzioni presenti sul territorio⁴⁶. Al Dirigente Regionale è affidato il compito di proporre gli interventi da inserire nei programmi e nei relativi piani di spesa, individuando le priorità sulla base delle indicazioni delle soprintendenze di settore, svolgendo la funzione di stazione appaltante in relazione agli interventi conservativi da effettuarsi con fondi dello Stato o affidati in gestione allo Stato sui beni culturali presenti nel territorio di competenza (funzione che, peraltro, viene solitamente delegata ai direttori delle soprintendenze). Queste strutture costituiscono autonomi centri di costo che dipendono funzionalmente, per quanto riguarda gli aspetti contabili, dalla Direzione generale per il bilancio.

Le Direzioni regionali sono chiamate ad assicurare, nell'ottica del principio di sussidiarietà, un livello di governo unitario ed adeguato alle diverse finalità di tutela perseguite. La rilevanza della loro attività riguardante le politiche culturali sul territorio investe molti ambiti di cooperazione, dalla valorizzazione alla pianificazione paesaggistica con gli enti territoriali.

Anche l'amministrazione periferica del MiBAC è stata interessata dalle modifiche regolamentari introdotte dal già citato d.P.R. 2 luglio 2009, n. 91 che è intervenuto sia sul profilo organizzativo che su quello funzionale. Il decreto ha infatti ridotto il numero degli uffici dirigenziali presso le direzioni regionali (passati da 131 a 120) ed ha attribuito nuove competenze, alcune delle quali trasferite dalle Direzioni centrali a quelle periferiche (è il caso della autorizzazione per interventi di demolizione, rimozione definitiva e smembramento di collezioni, serie e raccolte, rilasciata prima dalle rispettive direzioni generali di settore e ora dalla direzione regionale), altre che, invece, derivano da quanto previsto con le modifiche alla disciplina del Codice in materia di paesaggio. In questo caso la scelta è stata quella di attribuire agli uffici regionali del MiBAC e non a quelli centrali la titolarità delle funzioni, riguardanti la dichiarazione di notevole interesse pubblico e la redazione dei piani paesaggistici. Lo spostamento di talune attribuzioni, in capo alle Direzioni regionali, obbedisce infatti alla necessità di "alleggerire" i compiti delle Direzioni centrali, chiamate, soprattutto in ragione degli accorpamenti previsti, ad esercitare funzioni vaste ed eterogenee, benché si risolva anche in un rafforzamento del ruolo delle direzioni regionali e, con esso, del decentramento nell'azione ministeriale.

⁴⁶ Decreto Legislativo n. 3 dell'8 gennaio 2004 che modifica il decreto Legislativo 20 ottobre 1998, n.368 che istituiva le Soprintendenze regionali.

Alle **Soprintendenze per i beni storici, artistici e etno-antropologici** è affidata la tutela, conservazione e valorizzazione del patrimonio storico artistico sul territorio. A tali organismi sono inoltre affidati compiti quali la catalogazione delle Opere d'Arte, controllo e tutela sulla circolazione dei beni, promozione di esposizioni temporanee, programmazione e realizzazione di attività didattiche.

Le **Soprintendenze per i Beni Architettonici e per il Paesaggio** hanno il compito di tutelare il patrimonio architettonico e paesaggistico nell'ambito del territorio di competenza e di cooperare con le Regioni e gli enti territoriali per la sua valorizzazione. Fra i compiti di tali organismi rientrano la catalogazione dei beni immobili di interesse storico-artistico, la verifica della sussistenza dell'interesse culturale dei beni, l'attività ispettiva per la verifica dello stato di conservazione del patrimonio, e questo attraverso una coordinata e programmata attività di studio, prevenzione, manutenzione e restauro.

All'interno di ogni regione operano le **Soprintendenze archeologiche**, che hanno competenza su un ambito territoriale ovviamente più circoscritto e che sono chiamate a svolgere indagini conoscitive sui singoli beni oggetto di tutela ovvero ad esercitare il controllo sui lavori di restauro, sui trasferimenti, le esportazioni e sui progetti di interesse paesaggistico. Il funzionamento amministrativo contabile delle soprintendenze avviene mediante aperture di contabilità speciali a favore dei funzionari delegati, peraltro semestralmente monitorate dalla Direzione generale del bilancio e rese pubbliche sul sito del Ministero.

Per quanto riguarda le soprintendenze, il d.P.R. n. 91/2009 non ha introdotto particolari novità, salvo regolare in modo più dettagliato alcuni compiti concernenti: la catalogazione; l'occupazione temporanea di immobili per l'esecuzione di ricerche, scavi e opere dirette al ritrovamento; l'attività istruttoria e la proposta di provvedimenti di dichiarazione e di verifica d'interesse culturale; la proposta di provvedimenti relativi a beni di proprietà privata, quali l'autorizzazione al prestito per mostre o esposizioni, all'esportazione e l'espropriazione.

In termini più generali, dunque, l'amministrazione regionale e periferica del MiBAC ha visto ampliate le proprie funzioni, restando invece inalterata sotto il profilo strutturale. Proprio per tale ragione permangono, a parere di molti osservatori, i problemi che da molto tempo ormai caratterizzano l'articolazione territoriale del Ministero, primo fra tutti il difetto di coordinamento con gli uffici centrali, difetto aggravato dalle nuove e numerose ipotesi in cui l'azione delle direzioni regionali e delle soprintendenze deve tener conto delle linee guida della Direzione generale per la valorizzazione del patrimonio culturale. Restano, inoltre, le perplessità derivanti dalla eterogeneità delle strutture periferiche, che includono sia soprintendenze che musei, biblioteche e archivi, senza però che sia riconosciuta la dovuta specificità a tali istituti⁴⁷.

Deve segnalarsi come, negli ultimi anni, per far fronte a particolari difficoltà organizzative o a situazioni di vera e propria emergenza o per gestire con maggiore efficacia l'organizzazione di grandi eventi, il Governo abbia fatto ricorso con frequenza all'istituto del commissariamento o all'intervento della Protezione civile.

Le nomine dei Commissari delegati, disposte sulla base della normativa che disciplina la dichiarazione dei grandi eventi rientranti nella competenza del Dipartimento della protezione civile (in applicazione dell'articolo 5 della legge n. 225/1992), sono state stabilite per quei settori del patrimonio culturale nazionale di eccezionale valenza quali il Teatro San Carlo di Napoli, il Complesso museale degli Uffizi di Firenze, il nuovo Auditorium di Firenze, il Palazzo

⁴⁷ Cfr. già citata Corte dei Conti, aprile 2011, L. Casini "Giornale di Diritto Amministrativo" 10/2010, C. Barbati "L'amministrazione periferica del MiBAC nella riforma del 2009" Aedon 3/2009.

Monumentale di Brera e il Museo Nazionale di Reggio Calabria e finalizzate alle iniziative da porre in essere per lo svolgimento del 150° anniversario dell'Unità d'Italia. La loro durata è limitata alla fine del grande evento. In tutti i casi in cui si è fatto ricorso alla figura del Commissario delegato, le attività di tutela sono comunque rimaste in capo alle preposte autorità ministeriali che hanno, quindi, utilmente mantenuto l'esercizio delle loro competenze, integrando, in qualche caso, le iniziative dei Commissari.

Nel caso degli interventi sulle aree archeologiche, la dichiarazione dello stato di emergenza ha riguardato i siti di Napoli e Pompei, di Roma e Ostia antica e della Domus Aurea.

Il ricorso al Commissariamento e agli interventi extra *ordinem* della Protezione civile è stato oggetto di molte critiche ed, in particolare, della Corte dei Conti che ha rilevato come nel caso di Pompei "pur essendo emerse indubbie criticità i presupposti per la dichiarazione dello stato di emergenza fossero sostanzialmente assenti" e che "l'attività svolta dai Commissari delegati si è sovrapposta a quella delle soprintendenze archeologiche competenti fino ad arrivare al caso limite della Domus Aurea contemporaneamente gestita dalla Soprintendenza, dal Commissario delegato ad hoc per la Domus nonché dal Commissario delegato per la realizzazione degli interventi urgenti nell'area di Roma".

Box 3.3 – Le Soprintendenze speciali

La necessità di assicurare una gestione efficace e flessibile dei plessi museali e archeologici più visitati del paese e di alcune aree caratterizzate dalla presenza di beni di eccezionale valore archeologico, storico, o architettonico è alla base della creazione delle Soprintendenze speciali. Si tratta di enti dotati di autonomia organizzativa, finanziaria, amministrativa e contabile a cui è attribuita la possibilità di decidere interventi che non sono propriamente inseriti nella programmazione operata dal Ministero per gli istituti ordinari⁴⁸.

Lo strumento di gestione di tale autonoma attività è costituito dal bilancio, al quale afferiscono, oltre ai finanziamenti del Ministero e quelli eventuali di altre fonti, gli introiti derivanti dalla vendita dei biglietti d'ingresso.

La prima soprintendenza ad autonomia speciale ad essere istituita è stata quella per i beni archeologici di Pompei che, con legge 8 ottobre 1997 n. 352, art. 9, fu dotata di autonomia scientifica, organizzativa, amministrativa e finanziaria per quanto concerne l'attività istituzionale, con esclusione delle spese per il personale. Nel 2007 la Soprintendenza di Pompei è stata accorpata con quella per i beni archeologici di Napoli.

Soprintendenze speciali presenti in Italia

Soprintendenza speciale per il patrimonio storico, artistico ed etno-antropologico e per il polo museale della città di Firenze

Soprintendenza speciale per il patrimonio storico, artistico ed etno-antropologico e per il polo museale della città di Napoli

Soprintendenza speciale per il patrimonio storico, artistico ed etno-antropologico e per il polo museale della città di Roma

Soprintendenza speciale per il patrimonio storico, artistico ed etno-antropologico e per il polo museale della città di Venezia e dei Comuni della Gronda lagunare

⁴⁸ La disciplina di riferimento è contenuta nel D.P.R. 29 maggio 2003, n.240 "Regolamento concernente il funzionamento amministrativo contabile e la disciplina del servizio di cassa delle soprintendenze dotate di autonomia gestionale."

Box 3.4 - ARCUS

ARCUS - Società per lo sviluppo dell'Arte, della Cultura e dello Spettacolo è stata costituita il 16 febbraio 2004 con atto del Ministero per i Beni e le Attività Culturali (MiBAC), allo scopo di promuovere ed assicurare sostegno finanziario, tecnico-economico e organizzativo a progetti e altre iniziative finalizzate alla realizzazione di interventi di restauro e recupero dei beni culturali e ad altre azioni a favore delle attività culturali e dello spettacolo⁴⁹.

Il capitale sociale, pari a 8.000.000 di euro, è stato interamente sottoscritto dal Ministero dell'Economia e delle Finanze. Al capitale possono partecipare, altresì, le Regioni, gli Enti locali e altri soggetti pubblici e privati, tramite acquisto di azioni di nuova emissione, per un importo non superiore al 60 per cento del capitale sottoscritto dallo Stato. Finora tuttavia nessun Ente ha inteso cogliere tale opportunità. Il MiBAC esercita, d'intesa con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, i diritti dell'azionista per quanto riguarda i profili patrimoniali e finanziari.

Il Consiglio di amministrazione della Società, composto da sette membri, compreso il presidente, è nominato con decreto del Ministro per i beni e le attività culturali, di concerto con il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti. Tre dei componenti il consiglio sono nominati su proposta del Ministro dell'Economia e delle Finanze. Per la nomina del Presidente è previsto siano sentite le competenti Commissioni permanenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.

Il compito dichiarato di ARCUS è quello di sostenere in modo innovativo progetti importanti e ambiziosi concernenti il mondo dei beni e delle attività culturali, anche nelle sue possibili interrelazioni con le infrastrutture strategiche del Paese. Nel definire l'oggetto sociale, la legge ha individuato direttamente la principale missione istituzionale della Società, che non è quella di fungere da soggetto esecutore (ARCUS non è mai stazione appaltante), ma da organismo "facilitatore", chiamato a svolgere compiti di promozione e di sostegno di progetti ed iniziative di investimento, sia per il restauro ed il recupero dei beni culturali, sia per altri interventi a favore delle attività culturali e nel settore dello spettacolo.

Per la realizzazione delle proprie attività ARCUS si avvale delle risorse di cui all'articolo 60 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Legge Finanziaria 2003). La norma dispone che annualmente il 3% degli stanziamenti previsti per le infrastrutture (e cioè degli stanziamenti per la Legge obiettivo) sia destinato alla spesa per la tutela e gli interventi a favore dei beni e delle attività culturali. ARCUS è individuata come la struttura destinataria di tali fondi. La Società può essere beneficiaria, altresì, di finanziamenti dell'Unione Europea e di altri enti e soggetti, pubblici e privati. Infine è previsto che ARCUS possa promuovere la costituzione di imprese o assumere interessenze, quote o partecipazioni in imprese, purché tali iniziative avvengano in via strumentale ed in misura non prevalente rispetto alle attività che costituiscono l'oggetto sociale.

ARCUS si muove quindi nell'ottica di aggregare attorno ai progetti i possibili *stakeholder* potenzialmente interessati quali fondazioni di origine bancaria e non, Enti locali, esponenti delle autonomie e della società civile, Università e anche soggetti privati, al fine di ottimizzare il reperimento delle risorse e garantire finanziamenti coordinati.

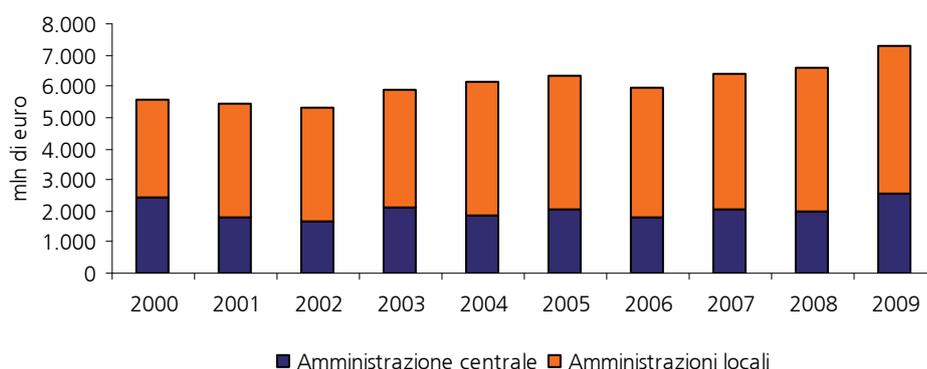
⁴⁹ Art. 2 della legge 16 ottobre 2003, n. 291, recante "Disposizioni in materia di interventi per i beni e le attività culturali, lo sport, l'università e la ricerca e costituzione della Società per lo sviluppo dell'arte, della cultura e dello spettacolo - ARCUS S.p.a." ha sostituito l'art. 10 della legge 352/1997.

3.3 Il ruolo dei diversi livelli di Governo

La spesa pubblica complessiva è realizzata da tutti e quattro i livelli di governo: Amministrazione Centrale, Amministrazioni regionali, Comuni e Province.

Nel 2009 il 65% della spesa è stato realizzato dalle Amministrazioni locali che hanno complessivamente speso 4,7 miliardi di euro (figura 8).

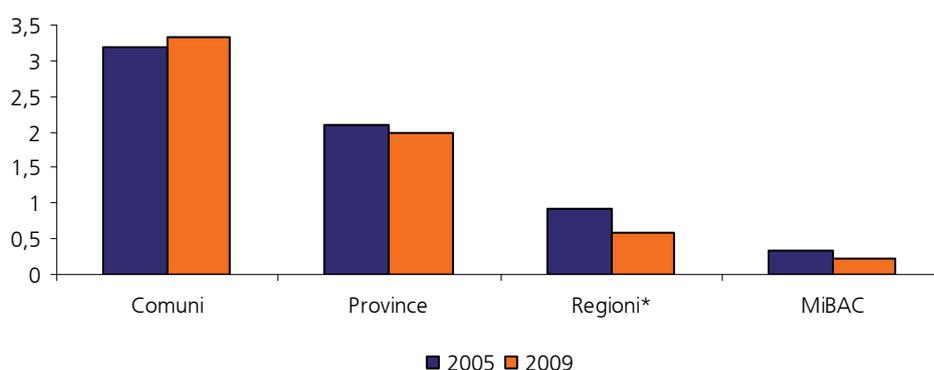
Figura 8 - Spesa per attività culturali per livello di governo (milioni di euro)



Fonte: elaborazioni Intesa Sanpaolo su dati Eurostat

Tuttavia, come si nota nella figura 9, l'incidenza della spesa per la cultura sul bilancio del singolo Ente varia in funzione del tipo di istituzione.

Figura 9 – Incidenza della spesa per la cultura sul bilancio totale degli Enti pubblici, 2005-2009 (valori %)



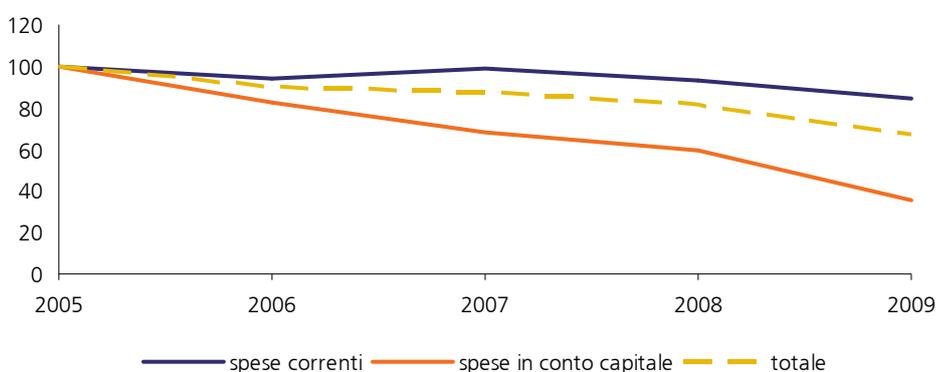
Nota* dato 2007; Fonte: elaborazioni Intesa Sanpaolo su dati Istat, Ministero dell'Interno; Federculture 2011

Alla spesa statale concorrono una pluralità di Amministrazioni. Il ruolo più rilevante è giocato dal MiBAC ma l'intervento in campo culturale è riconducibile anche alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e ad altri ministeri, che accolgono centri di spesa più o meno direttamente legati al settore culturale. Rilevante è anche il ruolo degli interventi culturali effettuati nell'ambito della Programmazione negoziata fra Stato e Regioni.

Un'ultima voce di finanziamento del settore si riferisce ai fondi a favore delle aree sotto utilizzate (FAS) destinati alla cultura e ai fondi comunitari⁵⁰.

Con riferimento alla spesa del MiBAC, la serie storica 2005-2009 evidenzia la contrazione delle risorse complessive nel periodo considerato (-33% in termini reali), registrando un calo del 15% delle spese correnti e del 65% delle spese in conto capitale. I maggiori tagli si sono quindi concentrati sulla spesa in investimenti e trasferimenti in conto capitale. La spesa corrente subisce una significativa riduzione nel 2009 (figura 10).

Figura 10 – Stanziamenti definitivi del Ministero per i Beni e le Attività Culturali (2005=100, prezzi costanti)



Fonte: Rapporto sulla Spesa delle Amministrazioni Centrali dello Stato, MEF, 2009

Se confrontiamo la dinamica della spesa del MiBAC con quella dell'insieme dei Ministeri italiani si evidenziano i maggiori tagli registrati verso il MiBAC rispetto alla generalizzata tendenza alla contrazione della spesa. La tabella 14 mostra l'incidenza del bilancio MiBAC sul totale del bilancio dello Stato: nel 2009 la spesa del Ministero rappresenta solo lo 0,23% della spesa pubblica complessiva, nel 2005 era lo 0,34%.

Dei 1,7 miliardi spesi dal MiBAC nel 2009, circa la metà è destinata al costo del personale e poco meno di un quarto alla spesa per interventi programmati.

Tabella 14 – Evoluzione del peso relativo del bilancio MiBAC sul bilancio dello Stato

	2005	2006	2007	2008	2009
MiBAC	0,34	0,29	0,29	0,28	0,23

Fonte: Federculture 2011

Cambia nel tempo la scelta di allocazione delle risorse, che tende a privilegiare i musei, gli eventi e lo spettacolo rispetto alle biblioteche e agli archivi. Per quanto riguarda le biblioteche la situazione è particolarmente delicata. Come si legge nell'ultimo rapporto AIB pubblicato⁵¹. "a inizio 2009, molte Amministrazioni titolari di biblioteche, nel formulare i propri bilanci di previsione, hanno messo in conto riduzioni consistenti agli stanziamenti destinati al loro funzionamento. (...) La Regione Sicilia aveva inizialmente ridotto di oltre due terzi gli stanziamenti, successivamente ripristinati. (...) In Calabria, né il bilancio di previsione 2010, né

⁵⁰A livello comunitario esistono dei programmi – come, ad esempio, Cultura 2007-2013 – specificamente destinati al sostegno delle iniziative assunte a favore delle attività culturali da parte delle autorità nazionali dei Paesi membri dell'Unione Europea.

⁵¹ Associazione Italiana Biblioteche, Rapporto sulle biblioteche italiane 2009 – 2010.

quello pluriennale 2010-2012 prevedono stanziamenti per le biblioteche; (...) la Provincia di Milano ha ridotto il bilancio del comparto cultura del 40%” (AIB 2010).

Il fondo di dotazione delle due biblioteche nazionali centrali è per il 2009 di 1,5 milioni di euro per Roma e 2 milioni per Firenze. Per quanto le riduzioni di risorse interessino tutti i paesi europei, la biblioteca nazionale francese ha una dotazione di 254 milioni di euro, quella inglese 160 milioni, quella spagnola 52 milioni: “Anche in termini di unità di personale, l’Italia non regge il confronto: circa 200 persone o poco più a Roma e Firenze, a fronte degli oltre 1.000 dipendenti della Biblioteca Nacional madrilenia, dei 2.000 della British Library londinese e dei 2.600 della biblioteca nazionale parigina, che ha un numero di dipendenti più elevato di tutte le biblioteche pubbliche statali messe insieme. Il personale addetto alle biblioteche di competenza ministeriale era nel 1990 pari a 3.230 unità; nel 2008 era diminuito a 2.389. A fronte di ciò, il patrimonio a stampa posseduto è passato da 17.373.000 a 24.684.320 esemplari. Le opere consultate sono diminuite in valore assoluto, passano da 2.455.000 a 2.347.000” (AIB 2010).

Il livello di governo che destina la maggior parte delle proprie risorse di bilancio alle spese per attività culturali è quello delle Amministrazioni comunali, che nel 2009 hanno complessivamente speso 2,4 miliardi di euro per le “Funzioni relative alla cultura e ai beni culturali”, pari a poco più del 3% delle spese complessive.

La tabella 15 mostra la composizione delle uscite delle Amministrazioni comunali relativamente al settore culturale per il 2009.

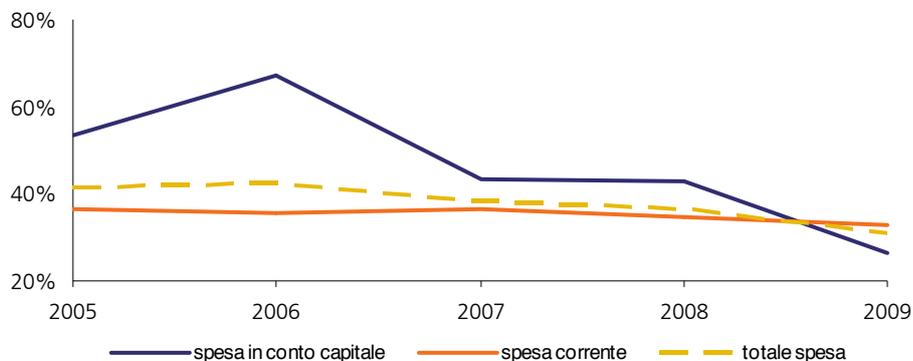
Tabella 15 – Composizione delle uscite in cultura, Comuni, 2009 (euro)				
	Spese in C/Corrente	Di cui personale	Spese in C/Capitale	Totale
Funzioni relative alla cultura ed ai beni culturali.	1.774.200.486	29%	593.520.402	2.367.720.888
Di cui:				
Biblioteche, musei e pinacoteche	801.141.501	45%	270.773.305	1.071.914.806
Teatri, attività culturali e servizi diversi nel settore culturale	973.058.986	15%	322.747.100	1.295.806.086

Fonte: Istat – Bilanci consuntivi Amministrazioni comunali 2009

Rispetto al 2005, le Amministrazioni comunali riducono in modo rilevante il proprio ruolo: **la spesa dei Comuni si è ridotta cumulativamente del 17,5% in termini reali e a subire i maggiori tagli sono le spese in conto capitale (-44% cumulativamente in 5 anni)**. La spesa corrente registra una flessione ben più contenuta.

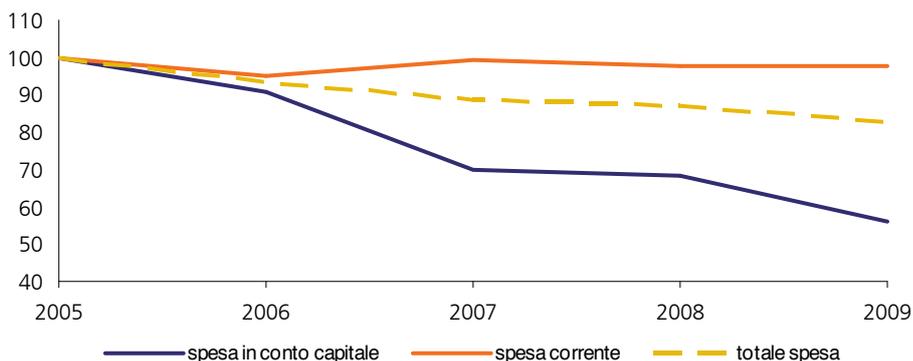
La flessione delle Amministrazioni comunali è ancora più significativa, posto che nello stesso periodo la spesa complessiva della PA registra, al contrario, un incremento: nel complesso, il ruolo dei Comuni si è quindi ridotto di 10 punti percentuali.

Figura 11 – Incidenza della spesa dei Comuni sul totale della spesa pubblica per cultura



Fonte: elaborazioni Intesa Sanpaolo su dati Ministero dell'Interno e Istat

Figura 12 – Spesa per le funzioni relative alla cultura ed ai beni culturali delle Amministrazioni comunali (2005=100, prezzi costanti)



Fonte: elaborazioni Intesa Sanpaolo su dati Ministero dell'Interno

Le Province spendono in cultura il 2% del loro budget annuale. Le spese correnti ammontano a 215 milioni, quelle in conto capitale a poco più di 33 milioni.

Tabella 16 – Composizione spese in cultura, Province, 2009 (euro)

	Spese in C/Corrente	Di cui personale	Spese in C/Capitale	Totale
Funzioni relative alla cultura ed ai beni culturali.	214.713.247	22,0%	33.220.436	247.933.683
Di cui:				
Biblioteche, musei e pinacoteche	48.801.564	36,4%	9.249.984	58.051.548
Teatri, attività culturali e servizi diversi nel settore culturale	165.911.683	17,8%	23.970.452	189.882.135

Fonte: Istat – Bilanci consuntivi Amministrazioni provinciali 2009

3.4 Le risorse private

Quanto agli investimenti privati, è necessario operare alcuni distinguo.

Il patrimonio culturale italiano, nella sua complessità e stratificazione, è frutto di una grande tradizione di intervento privato che affonda le sue radici nel Rinascimento. Parchi, tenute, paesaggi, castelli, ville, collezioni, monumenti, palazzi urbani, chiese, devono la loro esistenza alla cura assidua di famiglie e talvolta anche di imprese. **Le Fabbricerie delle grandi cattedrali,** eredi di una secolare pratica di dono da parte dei cittadini, e ancora oggi ancorate ad una

situazione ibrida tra il pubblico e il privato, **gestiscono e finanziano i restauri e la valorizzazione di alcune tra le più importanti icone del Paese**: S. Marco, Piazza dei Miracoli, Santa Croce e il Duomo di Firenze, Orvieto, Urbino, Monreale, Siena con i loro tesori, le loro quadriere, le biblioteche di manoscritti illuminati. Si tratta di un'azione di importanza centrale, difficile da valutare sul piano quantitativo, fatta di usi oltre che di investimenti, che si muove in una relazione continua e spesso non infelice con il sistema delle Soprintendenze, e che ha tentato nel tempo forme di auto organizzazione che hanno dato risultati importanti. Tra queste è ovviamente preminente il **Fondo Ambiente Italiano, che ha saputo rielaborare le esperienze del National Trust inglese**, sviluppando in questi anni una meritoria azione, non solo di conservazione, ma anche di promozione della cultura del patrimonio, aggregando attorno a sé le risorse di molte imprese. Altre associazioni tentano oggi con alterni successi di federare e coordinare gli sforzi di proprietari private di ville, castelli e parchi (dall'Associazione Dimore Storiche a quella delle Ville Venete). Le stesse Fabbricerie delle cattedrali si sono riunite in una Associazione allo scopo di unire energie e competenze.

I problemi oggi incontrati da queste realtà sono eterogenei, e dipendono ovviamente dalla loro dimensione e maturità organizzativa. In generale, è possibile dire che **il loro intervento fatica a trovare momenti di coordinamento, incentivo e supporto sul fronte delle politiche pubbliche**.

Un secondo grande ambito di azione è rappresentato dagli **interventi delle imprese**. Anche in questo caso è necessario considerare esperienze e casistiche differenti, ricordando quanto sia al tempo stesso duratura e problematica, in Italia, la tradizione di imprese capaci di immaginare e condurre una consapevole politica culturale. Le avventure tardo ottocentesche degli imprenditori tessili dell'"industria bambina", dai Marzotto a Valdagno ai Camerini di Piazzola sul Brenta per arrivare ai Crespi, hanno oscillato dalle venature utopiche di matrice anglosassone e tedesca alle seduzioni di un mimetismo nobiliare non sempre adatto a rivendicare all'impresa il ruolo culturale che potenzialmente le poteva competere. Altrettanto screziate di ombre sono state le incursioni delle grandi industrie nel mondo dell'informazione (dai Perrone con il Messaggero e il Secolo XIX di Genova, per arrivare alla Notte con i Pesenti, al Giorno con Mattei e alla Stampa con la Fiat). La grande svolta è stata dettata nel secondo dopoguerra dalla visionarietà incandescente, ma drammaticamente isolata, di Adriano Olivetti ancora oggi comunque capace di ispirare modelli e comportamenti.

L'eredità, non semplice, della storia culturale dell'industria italiana è assunta nella contemporaneità con modalità molto eterogenee e frammentarie. Certo è un mondo prezioso per la gestione del patrimonio, della memoria e della cultura. Basti pensare alla quantità di istituzioni, di archivi, di musei, di biblioteche gestiti da imprese (tabella 7), ma anche un ambiente ad oggi difficilmente riconducibile ad una comune intenzione e azione.

Accanto alle imprese coinvolte nella gestione del patrimonio attraverso attività di sponsorizzazione, è possibile distinguere due profili di imprese caratterizzate da strategie di intervento nella gestione del patrimonio talvolta sovrapposte tra loro.

La prima è alimentata dalle **imprese che operano in settori** (moda, lusso, *design*, *lifestyle*, *food*, turismo) **nei quali il processo di costruzione del valore è fortemente alimentato dalla formazione di immaginari, da percorsi simbolici che si sovrappongono e talvolta sostituiscono la percezione funzionale dei prodotti o dei servizi**. In queste industrie la formazione di politiche culturali risponde ad istanze imprenditoriali e competitive di natura specifica. Si tratta di interventi, quindi, di natura strutturale, che trovano origine, pensiero e sviluppo prevalentemente all'interno delle imprese, che si interfacciano raramente con il settore e le istituzioni pubbliche e, in un modo o nell'altro, tendono ad internalizzare e privatizzare il valore simbolico prodotto dalla cultura nelle sue diverse forme.

La seconda è invece più frequente all'interno delle oltre **2.500 imprese familiari di medie dimensioni** (fatturato superiore ai 50 milioni) che popolano il sistema imprenditoriale italiano. Sfide dalla necessità di sostenere e legittimare i percorsi di successione, le imprese e le famiglie imprenditoriali si legano alla propria storia, al proprio territorio di origine, alle loro competenze rivendicando forme di cultura di impresa, che talvolta si aprono a importanti sperimentazioni di politica culturale più allargata e rivolta alle comunità. La loro azione è tesa a rafforzare il senso di valori, responsabilità, successi. Le storie e le narrative di famiglia sono sorgenti di ispirazione e conferme di autenticità. Rilanciano una storia che dai fondatori si irradia sulle generazioni successive, sui prodotti e sui marchi anche attraverso memorie, archivi, donazioni, restauri, collezioni. Talvolta tali politiche si formano per valorizzare le tradizioni tecniche e di lavoro, testimoniate dalla presenza di archivi, di collezioni di prodotti, di durature competenze, usando le politiche culturali per creare e rilanciare un senso del lavoro e dell'impresa favorevole all'unità, alla collaborazione e all'innovazione.

Tratto comune ad entrambe queste vie è il fatto di riconoscere la cultura e il rapporto con le istituzioni culturali come necessità insita del fare impresa, non solo dettata da strette esigenze di mercato e di *brand*, ma animata dalla prospettiva di mostrare l'impresa come nodo centrale del sistema sociale, capace di creare immaginari, senso, valori. Insomma rivendicando il compito di costruire una prospettiva culturalmente egemonica per l'impresa nella costruzione della possibile, presente e futura, modernizzazione.

Non si tratta quindi di immaginare che le imprese e il privato possano sostituire o vicariare i compiti dello Stato nella gestione del patrimonio. Piuttosto osservare che l'impegno nel patrimonio, anche per l'arretramento dello stato, può rappresentare un'importante occasione per affermare la specificità e l'importanza sociale della cultura di impresa.

Un compito che ovviamente non può essere affrontato dal sistema delle imprese in mancanza di un quadro politico ed istituzionale capace di generare reti di connessione e incentivi per il loro funzionamento, per la diffusione di pratiche culturali non catturate (o poco catturate) da obiettivi di breve termine, adeguate all'interesse pubblico e politico che ogni progetto culturale porta con sé.

Si tratta di uno scenario possibile, ma ancora praticato in modo troppo rarefatto. Attualmente molte sponsorizzazioni di impresa si concentrano nell'organizzazione di eventi: nel 2008 risultano censiti da Stageup sponsorizzazioni per 100 milioni di euro, l'87% dei quali sotto forma di contributi economici.

Tabella 17 – Distribuzione degli interventi in sponsorizzazione in cultura, 2008

Ambito	Importo (mln di €)
Tutela patrimonio	2,8
Teatri (stagioni e spettacoli)	15
Restauri	1,1
Premi letterari	0,6
Partnership istituzionali	0,8
Opere letterarie	1,1
Opera lirica	1,7
Musica Classica	2,5
Musei	2,8
Mostre	33,3
Gallerie	0,8
Fotografia	3,1
Festival letterari	3,9
Festival cinema	13,1
Festival artistici	11,9
Editoria pubblicazioni	3,1
Design architettura	1,1
Arte digitale	1,4

Fonte: Stageup

Con riferimento ai contributi forniti dalle 88 fondazioni bancarie, il settore arte e cultura si conferma anche nel 2010 al primo posto tra gli ambiti di azione, con 9.628 iniziative (il 35,5% del totale) e 413 milioni di euro erogati (il 30% del totale), in leggera variazione positiva (+1,2%) rispetto al 2009.

Tabella 18 – Distribuzione delle erogazioni delle fondazioni di origine bancaria italiane al settore “arte, attività e beni culturali”, 2010

Ambito	N. interventi	%	Importi (mln di euro)	%
Conservazione e valorizz. dei beni architettonici e archeologici	1.427	15	136,2	33
Creazioni e interpretazioni (musica, teatro, balletto, cinema, ecc.)	2.318	24	74,8	18
Altre attività culturali e artistiche	2.800	29	63,4	15
Attività dei musei	417	4	27,1	7
Arti visive (pittura, scultura, ecc.)	359	4	20,6	5
Attività di biblioteche e archivi	319	3	12,1	3
Editoria e altri mezzi di comunicazione (TV, radio, internet, ecc.)	492	5	6,1	2
Non classificato	1.496	16	72,8	18
Totale arte e cultura	9.628	100	413,0	100
Totale complessivo fondazioni bancarie	27.084	-	1.366,6	-

Fonte: XVI Rapporto sulle fondazioni di origine bancaria - Bozza, ACRI, luglio 2011

3.5 La capacità di autofinanziamento

A fronte di un quadro articolato in termini di varietà di attori e di tipo di contributo offerto alla gestione del patrimonio, può essere utile mettere in evidenza alcuni dati in merito alla capacità delle istituzioni di generare adeguate risorse per finanziare la propria attività. Il tema è molto complesso e il confronto non è agevole per le differenze normative nei diversi paesi, per la diversa natura delle istituzioni sottoposte a confronto che implica diversità nelle strutture di costo e di ricavo, e per la relativa scarsità di Enti dotati di bilancio autonomo.

Senza pretesa di esaustività e a puro titolo descrittivo, si mostrano alcuni dati relativi alla dimensione degli Enti considerati e alla loro capacità di generare risorse per coprire i costi di gestione. Come si può notare dalla tabella 19, **salvo rare eccezioni, dovute alla concomitanza di fattori logistici e qualitativi, le istituzioni museali, anche all'estero, non sono strutturalmente in grado di coprire i propri costi senza l'aiuto di contributi esterni e la loro capacità di autofinanziamento** (intesa qui come capacità di ricorrere al mercato dei visitatori e delle sponsorizzazioni private per coprire i costi di gestione) **è in alcuni casi davvero marginale**. Importante anche notare che **non si registrano sensibili economie di scala** (musei più grandi e musei meno grandi hanno rapporti di autofinanziamento simili). **E' altresì evidente che la possibilità di dipendere in modo significativo dai visitatori per aumentare i ricavi è molto legata alla capacità complessiva del territorio di attirare visitatori. Il patrimonio è elemento di attrazione, ma il patrimonio ha bisogno dell'aiuto del territorio per attirare visitatori.**

La gestione del patrimonio artistico e culturale in Italia: la relazione fra tutela e valorizzazione

Ottobre 2011

Tabella 19 - Autofinanziamento di musei e centri espositivi italiani e internazionali

Istituzione	Città	Autofinanziamento su totale ricavi* (%)	Biglietti e gestioni accessorie su tot. Ricavi (%)	Costi operativi (mln €)	Anno
Guggenheim Bilbao	Bilbao	74	47	24,7	2006
Tate (complessiva)	Londra, Liverpool, St. Ives	50	43	119,2	2007
Fondazione Sandretto	Torino	41	4	2,3	2005
MAC Lyon	Lione	40	40	3,3	2008
MACBA	Barcellona	18	18	12,4	2008
MAMbo	Bologna	14	11	3,9	2007
MART	Rovereto	12	7	12	2007
IMMA	Dublino	11	10	9,7	2007
Muhka	Anversa	11	10	5,2	2007
Musei Civici Venezia	Venezia	98	85	18,6	2009
Triennale	Milano	53	32	14	2007
Palazzo Ducale	Venezia	50 **	50	7,7	2009
Palazzo Strozzi	Firenze	42 **	42	6,7	2008
PalaExpo	Roma	38	37	22,9	2010
Palazzo Te	Mantova	32	26	5,1	2008
Torino Musei	Torino	7 **	7	17,6	2008

Note: * L'autofinanziamento include i ricavi da biglietteria o per altre attività culturali, i ricavi da gestioni accessorie (*bookshop*, ristorazione, guide, affitto spazi ecc.) e le sponsorizzazioni; ** Non essendo disponibile il dettaglio sulle sponsorizzazioni, l'autofinanziamento risulta in parte sottostimato.

Fonte: elaborazione Centro ASK Bocconi su *annual report*, interviste e documentazione fornita dalle istituzioni.

4. La domanda: i flussi di visitatori

Uno sguardo di sintesi relativo ai dati sui flussi di visitatori del patrimonio culturale italiano pone in evidenza il fatto che **ad un'offerta ricca, variegata e distribuita in modo ineguale sul territorio corrisponde una gamma di accessi e fruizioni fortemente polarizzata. La differenza fra i ritmi di visita ai pochissimi siti massificati e quelli che caratterizzano i moltissimi siti poco valorizzati è molto sensibile e non sembra destinata a ridursi in assenza di specifici interventi di governo e di politica culturale.** I fattori che influenzano tale diversità di flussi fra i siti sono molteplici, non sempre controllabili dalle istituzioni che hanno responsabilità di gestione, e indipendenti dalla sua forma giuridica e istituzionale. Essi includono, com'è ovvio, la natura del sito e il suo valore storico e artistico, la localizzazione, la prossimità ad altre destinazioni, la accessibilità, la disponibilità complessiva di servizi.

In termini generali – sia per i siti ad alta affluenza che per gli altri – si riconosce una relazione sistematica tra la dimensione relativa degli accessi e le condizioni più generali di attrattività turistica e dimensionamento demografico delle Regioni. In particolare si osserva una differenza significativa tra le Regioni in cui si registra la presenza di forti attrattori turistico culturali, in cui la connessione tra turismo e fruizione del patrimonio appare significativa, e tutte le altre nelle quali invece la fruizione è spiegata solo dalla demografia. In nessun caso la densità relativa del patrimonio rispetto alle dimensioni della regione assume un valore esplicativo delle *performance* di valorizzazione.

Queste evidenze delineano **la presenza di un evidente problema di definizione di obiettivi, priorità e livelli di articolazione per le politiche della cultura.**

Un primo tema è rappresentato dalla scelta di separare o meno, e fino a che punto, i modelli di governo e gestione dei siti ad alta fruizione turistica da tutti gli altri. In questo senso si è mossa fino ad oggi la scelta di creare Sovrintendenze Speciali ed autonome, che nei suoi modi e nei suoi sviluppi ha costituito un importante e problematico terreno di sperimentazione.

Il secondo tema è rappresentato dalla scelta di investire, e fino a che punto, nella formazione di modelli di offerta caratterizzati da una gamma più ampia di destinazioni possibili e quindi più capaci di redistribuire i visitatori sul territorio e meglio collegare le potenzialità offerte dal turismo ai registri più generali di produzione e diffusione di cultura.

4.1 Archivi e biblioteche pubbliche

I visitatori degli archivi sono prevalentemente studiosi e specialisti. I dati relativi alla fruizione degli archivi statali rivelano per il 2009 276.396 presenze. La fruizione dei materiali si concentra su materiale cartaceo, pergamene, mappe e fotografie, con un interesse diverso da parte dei visitatori italiani (che consultano prevalentemente materiale cartaceo) e quelli stranieri significativamente più interessati alle pergamene⁵².

Tabella 20 – Composizione del patrimonio archivistico e tipologia di utenza (coefficiente di correlazione)										
Totale locali	Mat. cartaceo Pergamene (pezzi)		Mappe Sigilli, timbri	Monete	Fotografie	Negativi	Microfilm	Microfiche	Audiovisivi	
Utenti italiani	0,902**	0,598**	0,353**	0,204 *	0,028	0,497**	0,028	0,143	0,042	0,008
Utenti stranieri	0,463**	0,783**	0,237 *	0,151	-0,021	0,291**	0,021	0,052	-0,031	-0,026

* Significatività < 0,03. ** Significatività < 0,05.

Fonte: Sistan 2009

⁵² Si è analizzata la correlazione tra composizione del patrimonio e intensità di utenza. Questa scelta non è neutrale in quanto privilegia la rilevanza dei materiali in funzione degli utenti attuali.

A seconda delle caratteristiche del patrimonio e della funzione, le biblioteche attirano pubblici molto diversificati; le biblioteche statali e le sezioni di conservazione attirano prevalentemente un pubblico di studiosi e specialisti, così come le biblioteche aziendali e quelle ecclesiastiche, le biblioteche universitarie si caratterizzano per una fruizione prevalente da parte di studiosi e studenti, le biblioteche di pubblica lettura hanno un pubblico locale e non specializzato.

Le biblioteche statali hanno avuto nel 2009 1.504.328 lettori e 2.280.635 opere consultate. Nel caso delle biblioteche si nota una focalizzazione prevalente su un pubblico nazionale mentre la presenza dei pochi utenti stranieri appare modestamente correlata solo alle cinquecentine.

Tabella 21 – Composizione del patrimonio bibliotecario e tipologia di utenza Biblioteche MiBAC (coefficiente di correlazione)

	Incunabili	Cinquecentine	Manoscritti	Materiale grafico	Microcopie in bobine	Audiovisivo e multim.	Volumi a stampa	Opuscoli	Periodici
Utenti italiani	0,600 **	0,657 **	0,656 **	0,523 **	0,557 **	0,329 *	0,892 **	0,830 **	0,754 **
Utenti stranieri	0,286	0,298 *	0,138	0,168	-0,067	0,014	0,137	0,193	0,064
Opere consult.	0,569 **	0,587 **	0,842 **	0,599 **	0,342 *	0,325 *	0,849 **	0,897 **	0,557 **
Ammessi prest.	0,229	0,209	0,083	0,165	0,402 **	0,169	0,378 **	0,228	0,448 **
Prestiti	0,482	0,536 **	0,320 *	0,324 *	0,672 **	0,291 *	0,734 **	0,526 **	0,733 **

* Significatività < 0,03. ** Significatività < 0,05.

Fonte: Sistan 2009

Non ci sono dati raccolti sistematicamente su base nazionale sui prestiti delle biblioteche di pubblica lettura. La tabella sottostante mostra i dati rilevati dalla regione Veneto per il 2009⁵³; la crescita dei prestiti è legata all'aumento del prestito interbibliotecario e alla maggiore efficienza dei sistemi interbibliotecari, ma la dotazione complessiva di documenti e l'acquisto di nuovi documenti si sono ridotti; in mancanza di documenti nuovi, il dato di prestito per 1.000 abitanti può crescere in modo molto contenuto.

Tabella 22 – Numerosità, prestiti, accessioni delle biblioteche del Veneto, 2008-2009

Numero di biblioteche ¹	564
Iscritti al prestito	477.630
Δ 2008-09	1,2%
Totale prestiti ²	4.995.123
Prestiti ogni 1000 abitanti	1.077,93
Δ 2008-09	8,90%
Consistenza del patrimonio documentario ³	9.076.351
Δ 2008-09	-2,1%
Accessioni di documenti	272.942
Δ 2008-09	-11,9%
Di cui accessioni di libri	171.717
Spesa complessiva regionale di gestione (€)	41.450.773
Δ 2008-09	0,6%
Spese per accessioni, soli libri (€)	2.701.293
Δ 2008-09	-16,5%

Note: 1) Per biblioteca si intende la struttura amministrativo-organizzativa. Considerando la tipologia funzionale, le biblioteche aumentano fino a n.588, essendo alcune di esse a doppia tipologia. Di queste, 529 sono di pubblica lettura, 24 di conservazione e 35 speciali; 2) Incluso il prestito interbibliotecario; 3) Libri, audio, video e risorse elettroniche con data di pubblicazione non anteriore a 20 anni o comunque disponibili al prestito, quindi non materiale antico o raro e di pregio.

Fonte: Regione Veneto, Direzione Beni Culturali - Ufficio cooperazione bibliotecaria

⁵³ Si ringrazia il Dott. Giulio Stefano Negretto che ha fornito queste informazioni. I dati sono aggiornati al 31.12.2009 e, ad eccezione della prima voce, sono riferiti alle 504 biblioteche di pubblica lettura che hanno risposto al questionario della regione per l'anno 2009.

4.2 Patrimonio archeologico e museale

La capacità di attrarre visitatori da parte dei plessi archeologici, monumentali e museali costituisce – a volte forse con eccessiva enfasi – uno dei nodi del dibattito attuale attorno al valore del patrimonio e alla sua non adeguata gestione⁵⁴.

Un primo parametro, significativo per valutare comparativamente le *performance* di pubblico dei diversi siti, è costituito dai bacini di utenza, calcolati considerando il numero dei residenti e degli arrivi turistici in ciascuna regione.⁵⁵ Residenti e turisti rappresentano due mercati molto diversi fra loro in termini di grado di familiarità con il patrimonio, opportunità di costruzione di una relazione identitaria, modalità di coinvolgimento e attrazione e possibilità di sviluppare servizi. Insieme definiscono un primo indicatore importante, il mercato potenziale, rispetto al quale gli Enti che gestiscono il patrimonio possono definire le proprie strategie di posizionamento.

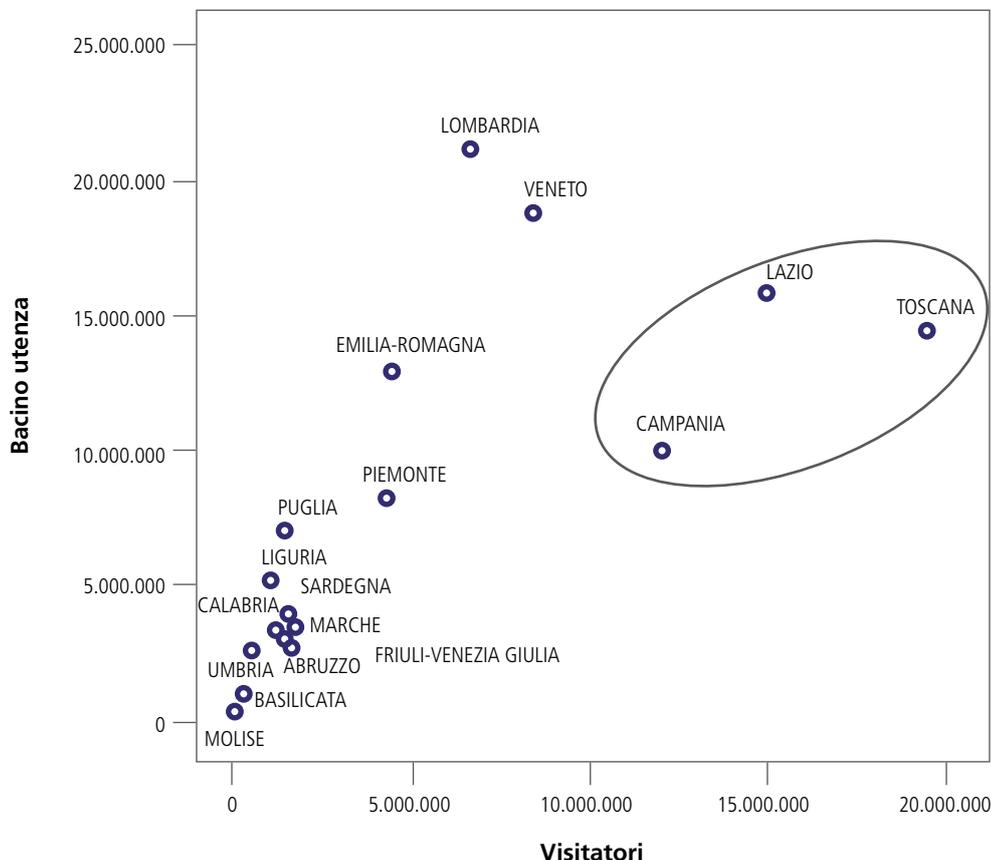
Anche in questo caso ci si trova davanti a situazioni fortemente eterogenee. Nel 2009 la Lombardia è caratterizzata da un bacino di più di 20 milioni di persone, di cui più della metà sono residenti; occorre inoltre considerare la rilevante connotazione congressuale e business del turismo milanese. Veneto, Lazio, Toscana possiedono una utenza potenziale che oscilla tra i 14 e i 20 milioni, prevalentemente non residenti (turisti) e con una rilevante quota di stranieri, attratti dalle grandi città d'arte. Diverso il caso dell'Emilia, anch'essa con un bacino notevole e superiore ai 13 milioni, nella quale la parte turistica (67%) è soprattutto italiana e trainata dall'offerta balneare della costa adriatica. Nel bacino campano prevalgono invece i residenti (66%), anche a causa dell'elevata densità abitativa; è meno importante la percentuale di non italiani. Regioni come il Trentino, la Liguria e la Val d'Aosta, infine, hanno una prevalente connotazione turistica (70-90%), guidata dall'offerta naturalistica legata al mare o alla montagna.

Mettendo in rapporto i bacini di utenza (asse verticale), i visitatori del patrimonio (asse orizzontale) (figura 13) otteniamo una rappresentazione spiccatamente duale, caratterizzata dalla marcata differenza tra i casi Campania, Toscana e Lazio e tutto il resto del Paese.

⁵⁴ Su questo punto è bene ribadire che la struttura complessiva del patrimonio e delle sue istituzioni non è stata edificata avendo in mente l'orizzonte della sua valorizzazione (soprattutto nei termini di numerosità di visitatori e di capacità di attrazione di turisti), ma ha seguito logiche differenti di natura culturale o di opportunità politico sociale. In questo senso, anche considerando musei e siti archeologici, archivi e biblioteche, senza addentrarsi nel tessuto dei beni paesaggistici e architettonici diffusi, l'enfasi posta sul tema dell'attrattività turistica, pur essendo condivisibile in parte, ha determinato la formazione di un approccio che rischia l'unilateralità.

⁵⁵ Non tiene quindi conto degli spostamenti da una Regione all'altra.

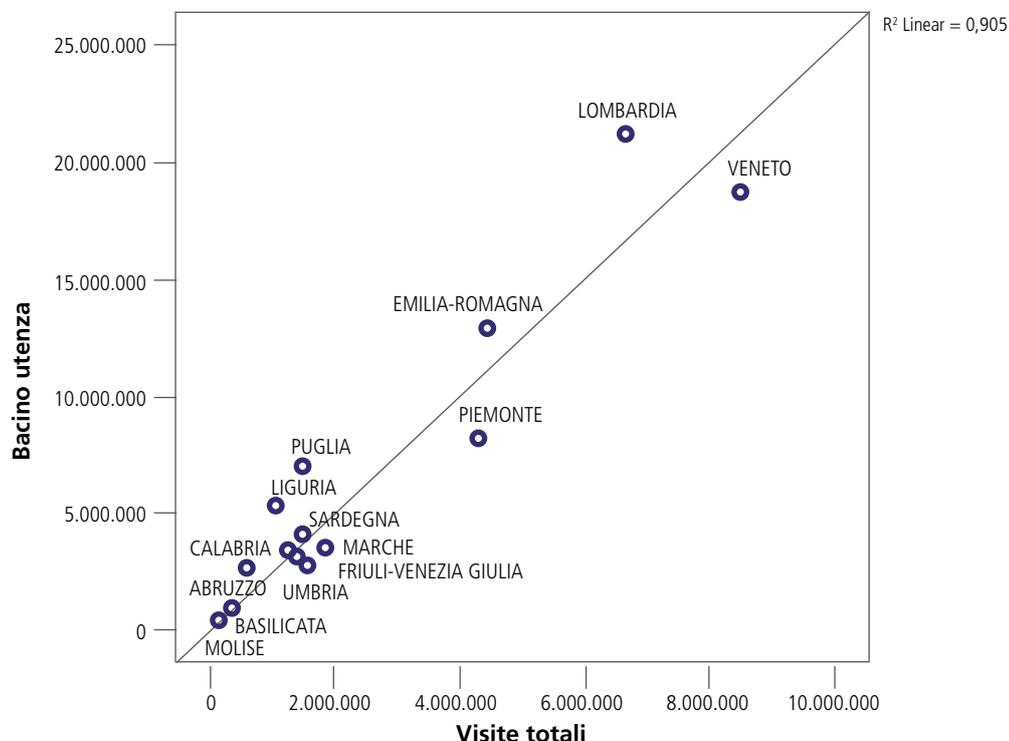
Figura 13 - Relazione tra bacini di utenza e visitatori



Fonte: elaborazioni Centro ASK Bocconi su dati Istat e SISTAN 2010

Considerando lo stesso grafico al netto delle posizioni di Campania, Lazio e Toscana (Figura 14) si osserva un'intensificazione della relazione tra bacino di utenza e visite totali: **la capacità del patrimonio di attirare visitatori ad oggi è correlata dalla presenza di residenti e dalla capacità complessiva del territorio** (di cui il patrimonio è uno degli elementi di caratterizzazione e di attrazione a fianco delle attività commerciali, industriali, di servizio, immobiliari ecc.) **di attirare visitatori.**

Figura 14 – Relazione tra bacini di utenza e visitatori (escluse Campania Lazio e Toscana)



Fonte: elaborazioni Centro ASK Bocconi su dati Istat e SISTAN 2010

Considerando il numero totale di visite a siti e musei come variabile dipendente, e considerando come variabili esplicative la densità dei siti nelle Regioni, gli arrivi, i residenti - ovvero disaggregando la variabile bacino di utenza nelle sue componenti (residenti e arrivi) - e la dimensione complessiva della regione si ottiene la seguente regressione⁵⁶.

Tabella 23 – Visite a siti e musei in funzione delle caratteristiche del bacino d’utenza, della dimensione regionale, della densità dei siti – tutti i siti (statali e non statali)
Coefficienti^a

Modello	Coefficienti non standardizzati		Coefficienti standardizzati Beta	T	Sig.
	B	Errore std.			
(Costante)	80937,397	1,466		0,055	0,957
Arrivi	0,974	0,229	0,740	4,260	0,001

a. Variabile dipendente: Visite totali

Variabili escluse^b

Modello	Beta In	T	Sig.	Correlazione parziale	Statistiche di collinearità Tolleranza
Densità del patr.	0,132 ^a	0,599	0,559	0,158	0,651
Sup. Regione	0,015 ^a	0,069	0,946	0,018	0,654
Residenti	0,045 ^a	0,164	0,872	0,044	0,420

a. Predittori nel modello: (Costante), Arrivi

b. Variabile dipendente: Visite totali

Fonte: elaborazioni Centro ASK Bocconi

⁵⁶ La regressione è stata ottenuta utilizzando il metodo *stepwise*.

Dall'analisi si evince che l'unica variabile esplicativa del modello è data dagli arrivi, ovvero dalla componente turistica. Un risultato ancora rafforzato se si escludono Lazio, Toscana e Campania (in questo caso, beta è 0,96). Considerando il numero totale delle visite ai siti e musei statali, di Enti locali e di privati, su scala italiana, l'unica variabile macro che possiede valenza esplicativa è il numero di arrivi turistici nelle Regioni⁵⁷.

La stessa analisi fatta considerando i siti statali (dato 2009), mostra una netta differenza nel comportamento del modello a seconda della presenza o meno nel campione delle grandi Regioni turistiche.

Includendo Lazio, Toscana e Campania si hanno risultati simili a quelli ottenuti considerando le visite totali. Escludendo le tre grandi Regioni turistiche, invece, la variabile esplicativa dominante diventa quella relativa alla popolazione residente.

Tabella 24 – Visite a siti e musei in funzione delle caratteristiche del bacino d'utenza, della dimensione regionale, della densità dei siti (solo siti statali)
Coefficienti^a

Modello	Coefficienti non standardizzati		Coefficienti standardizzati Beta	t	Sig.
	B	Std. Error			
(Costante)	-39877,486	987911,525		-0,040	0,968
Arrivi	0,346	0,154	0,502	2,247	0,040

a. Variabile dipendente: visite_stat

Variabili escluse^b

Modello	Beta In	T	Sig.	Correlazione parziale	Statistiche di collinearità Tolleranza
Densità	0,303 ^a	1,104	0,288	0,283	0,651
Sup. Regione	-0,120 ^a	-0,423	0,678	-0,112	0,654
Residenti	0,157 ^a	0,444	0,664	0,118	0,420

a. Predittori nel modello: (Costante), arrivi

b. Variabile dipendente: visite_stat

Fonte: elaborazioni Centro ASK Bocconi

Tabella 25 – Visite a siti e musei in funzione delle caratteristiche del bacino d'utenza, della dimensione regionale, della densità dei siti (solo siti statali, escluse grandi Regioni turistiche)
Coefficienti^a

Modello	Coefficienti non standardizzati		Coefficienti standardizzati Beta	T	Sig.
	B	Errore std.			
(Costante)	29390,067	60021,551		0,490	0,633
Residenti	0,144	0,016	0,931	8,818	0,000

a. Variabile dipendente: visite_stat

⁵⁷ Naturalmente il dato potrebbe essere considerato all'inverso, stimando la rilevanza della presenza di siti ad alta iconicità sull'attrattività complessiva della regione. La difficoltà in questo caso è data dal fatto che mancano statistiche affidabili e disponibili riguardo alla percentuale di turisti rispetto ai residenti nelle visite, né vi sono dati relativi al numero medio di visite ai diversi siti da parte dei turisti. Ad oggi è necessario quindi assumere la relazione e la sua possibile circolarità, con la cautela resa necessaria dal fatto che il dato sui visitatori dei siti non statali è del 2006 e quello degli statali è del 2009.

Variabili escluse ^b					
Modello	Beta In	T	Sig.	Correlazione parziale	Statistiche di collinearità Tolleranza
Densità	-0,048 ^a	-0,249	0,808	-0,075	0,329
Sup. Regione	-0,066 ^a	-0,420	0,682	-0,126	0,483
Arrivi	0,325 ^a	2,016	0,069	0,519	0,342

a. Predittori nel modello: (Costante), Residenti

b. Variabile dipendente: Visite_stat

Fonte: elaborazioni Centro ASK Bocconi

Lo stesso esercizio, svolto sui visitatori dei siti e musei non statali (privati e locali), indica che la variabile esplicativa è invece molto marcatamente quella degli arrivi turistici.

Tabella 26 – Visite a siti e musei in funzione delle caratteristiche del bacino d'utenza, della dimensione regionale, della densità di siti (siti non statali)

Coefficienti^a

Modello	Coefficienti non standardizzati		Coefficienti standardizzati Beta	T	Sig.
	B	Errore std.			
(Costante)	51139,683	261037,945		0,196	0,848
Arrivi	0,494	0,046	0,953	10,851	0,000

a. Variabile dipendente: visite_non_stat

Variabili escluse ^b					
Modello	Beta In	T	Sig.	Correlazione parziale	Statistiche di collinearità Tolleranza
Densità.	-0,137 ^a	-1,046	0,318	-0,301	0,444
Sup. Regione	0,112 ^a	1,071	0,307	0,307	0,692
Residenti	0,020 ^a	0,126	0,902	0,038	0,342

a. Predittori nel modello: (Costante), Arrivi

b. Variabile dipendente: Visite_non_stat

Fonte: elaborazioni Centro ASK Bocconi

In sintesi, le analisi fin qui condotte mostrano che per la totalità del patrimonio analizzato, la variabile più significativa per spiegare le differenze regionali di visite è data dagli arrivi turistici. Disaggregando per tipologia di sito (statale e non statale), si hanno però alcune significative differenze.

- **Le visite ai siti statali sono spiegate dalla dimensione della popolazione residente** in tutte le Regioni salvo che in Lazio, Campania e Toscana; gli arrivi turistici non sono quindi determinanti per spiegare i visitatori dei siti statali nella maggior parte delle Regioni italiane.
- **Le visite ai siti non statali sono invece ovunque spiegate dagli arrivi turistici** e non sono sensibili alla dimensione della popolazione residente.

La dinamica complessiva di accesso a siti e musei in Italia delinea quindi una linea di distinzione che sovrappone la differenza tra siti statali e non statali e la differenza tra Campania, Lazio e Toscana e le altre Regioni italiane. Una differenza marcata dal fatto che nelle tre grandi Regioni a forte vocazione turistica il patrimonio statale è organizzato attorno a grandi plessi a forte attrattività turistica, mentre altrove la sua gestione non sembra in grado di produrre significativi scostamenti rispetto alla distribuzione della popolazione residente.

Tabella 27 – Ruolo di turisti e residenti nel determinare il numero di visitatori totali ai beni statali

	Visitatori musei e istituti statali	Visitatori musei e istituti non statali	Visitatori totali
Arrivi	Tutte le Regioni considerate insieme	Tutte le Regioni insieme e per blocchi	Tutte le Regioni insieme e per blocchi
Residenti	Tutte escluso Lazio, Campania e Toscana		

Fonte: elaborazioni Centro ASK Bocconi

Questi risultati aprono ad una serie di considerazioni:

- in generale, **la possibilità che il patrimonio attiri visitatori dipende oggi dalla capacità del territorio di mobilitare flussi turistici**, grazie all'insieme delle risorse disponibili; ne deriva che maggiore è la vocazione turistica di un territorio, maggiore la possibilità che il patrimonio sia in grado di attirare visitatori; una politica tesa a massimizzare la fruizione del patrimonio deve quindi considerare inevitabilmente l'insieme dei servizi offerti ai turisti dal territorio (accessibilità, accoglienza, ristorazione, servizi di mobilità e commerciali, promozione e servizi informativi);
- **la natura dell'ente responsabile della gestione del patrimonio condiziona il tipo di visitatore attratto; in particolare, lo Stato appare più efficace dei privati e degli Enti locali ad attirare i residenti sui propri siti**. Una possibile spiegazione può essere legata alla maggiore possibilità di governare a livello locale le diverse leve di attrazione turistica; un'altra spiegazione può essere ricercata in una diversa configurazione dell'offerta al visitatore da parte di Enti gestori di natura diversa (ad esempio le politiche di prezzo); un'ulteriore pista interpretativa potrebbe essere ricercata nella diversa sensibilità di Enti di natura diversa rispetto ad istanze identitarie, che a loro volta orientano le modalità di realizzazione dell'offerta ai visitatori;
- **la valorizzazione del patrimonio e l'aumento della sua fruizione sembra offrire possibilità di crescita** (la stragrande maggioranza dei siti ha numeri molto bassi di visitatori), **ma ad oggi non sembra che la natura dello specifico ente gestore condizioni la capacità del patrimonio di attirare visitatori**.

5. I ricavi da fruizione del patrimonio

Un ulteriore ambito di riflessione è rappresentato dalla possibilità che l'attrazione di visitatori si traduca in ricchezza economica. Il dato relativo ai risultati delle attività prodotte dalle attività commerciali e di servizio connesse alla valorizzazione del patrimonio che in Italia sono state gestite in seguito alla legge Ronchey e ai suoi successivi adattamenti aggiunge al quadro di priorità l'istanza di migliorare le *performance* economiche del sistema sia in termini di sostenibilità diretta sia in termini di esternalità.

Due considerazioni appaiono rilevanti da questo punto di vista:

- una prima considerazione riguarda **la capacità di singoli plessi di attirare una massa critica di visitatori in grado di giustificare lo sviluppo di servizi**; solo una piccola percentuale dei visitatori ai musei usufruisce di servizi aggiuntivi e la loro attivazione è soggetta alla presenza di condizioni di sostenibilità economica. **In mancanza di una massa sufficiente di visitatori, anche le attività di valorizzazione devono essere finanziate.** Il tema della massa critica minima è delicato: fino al raggiungimento di una soglia minima di visitatori infatti, è molto meno costoso garantire l'esistenza del bene senza offrire servizio, piuttosto che aumentare il raggio di attività. Esiste quindi una delicata fase di investimento sulla valorizzazione del patrimonio che riguarda i siti non ancora frequentati in misura tale da giustificare la sostenibilità di servizi a completamento dell'esperienza di visita;
- una volta garantita la presenza di flussi adeguati di visitatori, **la possibilità che il patrimonio generi ricchezza economica si lega alla varietà e alla redditività dei servizi offerti e ai livelli di coordinamento e sinergia tra pubblico e privato** nella gestione complessiva del processo di gestione e valorizzazione.

I dati relativi ai positivi effetti prodotti dalla concentrazione urbana per la fruizione del patrimonio, uniti alla complessità rappresentata dai limiti oggettivi di capienza dei siti più visitati e dalla difficoltà di redistribuire i flussi turistici sui territori, indicano poi l'importanza di valorizzare l'opportunità offerta dalla creazione delle aree metropolitane per definire le condizioni per stabili politiche culturali e di gestione.

5.1 La concentrazione di visitatori

La tabella 27 mostra la distribuzione dei visitatori nei siti statali e nei siti pubblici (compresi i siti statali) e il totale degli introiti lordi da biglietteria – escludendo quindi eventuali servizi aggiuntivi – ripartiti fra Enti gestiti direttamente dallo Stato e siti non statali (pubblici e privati).

La gestione del patrimonio artistico e culturale in Italia: la relazione fra tutela e valorizzazione

Ottobre 2011

Attrattività patrimonio	Regione	Totale siti pubblici e privati	% siti statali	Indicatore di attrattività*	% visitatori di nei siti statali	% visitatori siti pubblici	Introiti lordi musei e siti statali * (migliaia di €)	Introiti lordi musei e siti non statali** (migliaia di €)	Totale introiti (migliaia di €)	% introiti Enti statali
Alta	Toscana	535	10	135	27	39	19.474	43.453	62.928	31
	Campania	266	22	118	40	71	22.969	5.641	28.611	80
	Lazio	379	21	94	78	73	41.499	6.875	48.374	86
	Sicilia	261	-	68	0	-	-	13.507	13.507	0
Media	Umbria	147	7	52	14	22	311	2.955	3.266	10
	Piemonte	450	4	52	11	15	720	11.079	11.799	6
	Marche	326	5	50	29	26	716	2.025	2.741	26
	Veneto	330	4	45	11	25	2.399	33.165	35.564	7
	Friuli V. G.	177	6	42	23	24	544	1.517	2.061	26
	Valle d'Aosta	53	-	37	0	-	-	529	529	0
	Sardegna	225	6	35	17	28	308	2.583	2.890	11
	Calabria	133	11	34	20	62	164	430	594	28
	Emilia R.	414	8	34	17	36	772	5.573	6.346	12
	Lombardia	385	6	32	22	35	5.043	13.527	18.570	27
Bassa	Basilicata	74	18	28	63	54	90	5	96	94
	Trentino A. A.	164	-	28	0	-	-	1.854	1.854	0
	Abruzzo	134	11	21	11	64	34	348	381	9
	Puglia	166	14	21	33	48	468	2.667	3.135	15
	Liguria	167	4	20	7	30	79	1.547	1.626	5
	Molise	43	19	19	37	56	14	23	37	39
Totale		4.829					95.604	149.303	244.907	
Media		241	10	48	27	42	5.624	7.465	12.245	30

Note:* l'indice di attrattività è calcolato sulla base del rapporto fra visitatori e bacino di utenza;

** al lordo di eventuali aggi spettanti al concessionario

Fonte: Sistan 2010 (istituti statali) e Istat 2006

Gli introiti totali da biglietteria si commisurano a circa 245 milioni di euro, pari a 51 mila euro circa a istituto; Il ricavo medio da biglietteria per visitatore a livello nazionale è di 2,7 euro e ciascun ente attrae in media 18.707 visitatori; se si considera che questo dato comprende i quasi 5 milioni di visitatori del Colosseo e i 3,5 milioni degli Uffici, appare evidente che il **problema dell'attrazione di visitatori non è solo legato alla possibilità di "spremere" ulteriormente i siti più visitati, quanto piuttosto di sviluppare politiche di redistribuzione di visitatori – italiani e stranieri – attraverso percorsi ed esperienze di visita che permettano di fare leva sui siti più noti per promuovere territori circostanti.**

Nelle rispettive aree di competenza, sia il MiBAC sia gli Enti pubblici territoriali hanno cominciato a realizzare circuiti che permettano di segnalare ai visitatori la presenza sul territorio di siti minori (ad esempio nel caso di più monumenti sparsi in territori limitrofi) o di arricchire l'esperienza di visita (ad esempio unendo la visita agli scavi con quella al museo che raccoglie i reperti rinvenuti sul sito). La tabella 29 mostra la presenza di circuiti che coinvolgono rispettivamente siti statali e non statali.

Tabella 29 – Appartenenza dei siti a un circuito museale

	Siti non statali parte di un circuito o di un sistema	Totale siti non statali	% siti non statali appartenenti a circuito	Siti statali parte di un circuito o di un sistema	Totale siti statali appartenenti a circuito	% siti statali appartenenti a circuito
Piemonte	189	429	44	4	17	24
Valle d'Aosta	8	53	15	0	0	0
Lombardia	183	360	51	0	24	0
Trentino Alto Adige	45	164	27	0	0	0
Veneto	119	312	38	7	14	50
Friuli Venezia Giulia	91	167	54	0	10	0
Liguria	61	159	38	2	6	33
Emilia Romagna	204	379	54	5	32	16
Toscana	271	471	58	18	54	33
Umbria	107	136	79	2	11	18
Marche	161	311	52	0	15	0
Lazio	117	283	41	14	81	17
Abruzzo	38	118	32	0	15	0
Molise	2	34	6	0	8	0
Campania	45	177	25	16	58	28
Puglia	29	139	21	4	23	17
Basilicata	7	61	11	0	13	0
Calabria	22	115	19	0	15	0
Sicilia	59	261	23	0	0	0
Sardegna	75	211	36	2	13	15
Italia	1.833	4.340	42	74	409	18

Fonte: Sistan 2010 (istituti statali) e Istat 2006

Sempre considerando la dinamica delle visite, il patrimonio presenta caratteristiche simili a quelle dei prodotti culturali, ossia una estrema polarizzazione fra pochissimi siti ad elevatissima capacità di attrazione e moltissimi siti molto poco conosciuti, valorizzati e frequentati. La tabella 30 mostra l'elenco dei siti gestiti dallo Stato con oltre 200.000 visitatori anno: l'8% dei siti attrae il 74% dei visitatori.

La gestione del patrimonio artistico e culturale in Italia: la relazione fra tutela e valorizzazione

Ottobre 2011

Tabella 30 – I siti statali a maggiore attrazione di visitatori							
Comune	Tipologia Soprint.	Istituto	Caratteriz- zazione*	Totale visitatori	% paganti	Introiti lordi (euro)**	Servizi aggiuntivi
Roma	SS BA	Circuito Archeologico "Colosseo, Palatino e Foro Romano"	A	4.655.203	75	30.423.950	x
Pompei	SS BA	Scavi Vecchi e Nuovi di Pompei	A	2.070.745	73	16.369.855	x
Roma	SBAP	Pantheon	P	1.714.200	0	-	
Firenze	SS BSAE	Galleria degli Uffizi e Corridoio Vasariano	S	1.530.346	78	7.522.525	x
Firenze	SS BSAE	Galleria dell'Accademia di Firenze	S	1.130.149	81	5.812.934	x
Roma	SS BSAE	Museo Nazionale di Castel Sant'Angelo	S	804.272	69	2.609.898	x
Firenze	SS BSAE	Circuito Museale (Museo degli Argenti, Museo delle Porcellane, Giardino di Boboli, Galleria del Costume, Giardino Bardini)	S	640.320	65	1.930.541	x
Cassino	SBAP	Abbazia di Montecassino	P	606.850	0	-	
Veroli	SBAP	Abbazia di Casamari	P	593.649	0	-	
Caserta	SBAPSAE	Circuito Museale Complesso Vanvitelliano - Reggia di Caserta	P	562.256	48	1.282.085	x
Roma	SS BSAE	Museo e Galleria Borghese	S	513.775	70	2.220.014	x
Tivoli	SBAP	Villa d'Este	P	434.206	60	1.614.762	x
Firenze	SS BSAE	Circuito museale (Galleria Palatina e App. monumentali Palazzo Pitti, Gall. d'Arte Moderna)	S	366.765	62	1.861.322	x
Milano	SBSAE	Pinacoteca di Brera	S	336.981	55	1.819.786	x
Venezia	SS BSAE	Gallerie dell'Accademia	S	333.098	68	1.421.946	x
Milano	SBAP	Cenacolo Vinciano	P	330.071	80	1.687.868	x
Napoli	SS BA	Museo Archeologico Nazionale	A	314.001	46	841.362	x
Firenze	SS BSAE	Cappelle Medicee	S	283.288	64	697.084	x
Roma	SS BA	Scavi di Ostia Antica e Museo	A	283.180	41	700.837	x
Ercolano	SS BA	Scavi e Teatro Antico di Ercolano	A	274.814	43	1.222.462	x
Anacapri	SS BA	Grotta Azzurra	A	243.379	85	830.320	x
Trieste	SBSAE	Museo Storico del Castello di Miramare	S	242.439	53	491.592	x
Urbino	SBSAE	Galleria Nazionale delle Marche	S	241.345	43	352.799	x
Tivoli	SBA	Area Archeologica di Villa Adriana	A	236.735	48	692.444	x
Roma	SS BA	Circuito del Museo Naz. Romano (Pal. Massimo, Pal. Altemps, Terme di Diocleziano, Crypta Balbi)	A	232.324	55	829.988	x
Firenze	SS BSAE	Museo Nazionale del Bargello	S	230.138	60	526.659	x
Roma	SS BA	Circuito Archeologico (Terme di Caracalla, Tomba di Cecilia Metella, Villa dei Quintili)	A	228.679	64	803.719	
Venezia	SS BSAE	Museo Archeologico di Venezia	S	223.111	98	206.328	x
Sirmione	SBA	Grotte di Catullo e Museo Archeologico di Sirmione	A	216.612	57	467.963	
Capaccio	SBA	Templi di Paestum	A	211.282	26	203.992	x
Ravenna	SBAP	Basilica di Sant'Apollinare in Classe	P	209.708	35	210.926	x
Sirmione	SBAP	Castello Scaligero	P	202.066	64	475.779	

*A= archeologico; P=paesaggistico e architettonico; S= storico e artistico** Al lordo dell'eventuale aggio spettante al concessionario
Fonte: Sistan 2009

La tabella successiva mostra i musei civici più visitati; una analoga classifica sui musei scientifici più visitati mostra la predominanza dell'acquario di Genova con 1,2 milioni di visitatori nel 2008, seguito dal Bioparco di Roma con circa 780.000 visitatori, dal museo civico di storia naturale di Milano e dal museo della scienza e della tecnologia di Milano con circa 350.000 visitatori ciascuno.

Tabella 31 – I musei civici più visitati nel 2008		
Istituto	Città	Visitatori
Palazzo Ducale	Venezia	1.358.186
Musei Capitolini	Roma	457.024
Museo Correr	Venezia	248.318
Museo dell'Ara Pacis	Roma	242.375
Musei Civici Eremitani	Padova	215.308
Museo civico di arte antica e Palazzo Madama	Torino	192.282
Ca' Rezzonico	Venezia	108.592
Mambo	Bologna	93.942
GAM	Torino	92.061
Ca' Pesaro	Venezia	74.231

Fonte: Giornale dell'Arte 286, aprile 2009

La tabella successiva mostra l'elenco dei siti e dei musei italiani più visitati, indipendentemente dall'istituzione che ne ha la responsabilità gestionale; rispetto alle tabelle sopra riportate, si nota la rilevanza del Vaticano nell'offerta culturale del territorio di Roma e la concentrazione dei flussi turistici in poche città. Il quadro è parziale, perché non considera alcuni siti che attirano moltissimi visitatori ma che non pagano biglietto (si pensi ai frequentatori della Piazza dei Miracoli a Pisa, infinitamente più numerosi rispetto agli ingressi alla Torre, peraltro fortemente regolamentati), ai visitatori ai luoghi di culto, ai frequentatori dei teatri, ai partecipanti a festival o ad eventi espositivi. Tuttavia colpisce la capacità agglomerativa dei monumenti di attirare visitatori.

Tabella 32 - I siti e i musei italiani più visitati			
Museo	Tipologia ¹	Città	Visitatori
Circuito Archeologico "Colosseo Palatino e Foro Romano" *	SA	Roma	4.655.603
Musei Vaticani	A	Città del Vaticano	4.441.734
Scavi di Pompei	SA	Pompei (NA)	2.253.633
Galleria degli Uffizi e Corridoio Vasariano	A	Firenze	1.553.951
Palazzo Ducale ²	A	Venezia	1.358.186
Galleria dell'Accademia	A	Firenze	1.234.321
Acquario di Genova	S	Genova	1.212.000
Opera di Santa Croce	A	Firenze	837.575
Museo Centrale del Risorgimento	SA	Roma	810.000
Bioparco	S	Roma	780.057
Museo Nazionale di Castel Sant'Angelo	A	Roma	734.585
Parco "Valle dei Templi"	SA	Agrigento	616.503
Area Archeol. Neapolis e Orecchio di Dionisio	SA	Siracusa	537.018
Museo Nazionale del Cinema ³	A	Torino	532.196
Museo delle Antichità Egizie di Torino	SA	Torino	510.952
Museo di San Marco	A	Venezia	510.000
Galleria Borghese	A	Roma	486.885
Musei Capitolini	SA	Roma	452.232
Palazzo Vecchio	A	Firenze	361.462
Gallerie dell'Accademia ⁴	A	Venezia	356.191
Civico di Storia Naturale	S	Milano	350.000
Collezione Peggy Guggenheim	A	Venezia	346.862
Cenacolo Vinciano	A	Milano	335.011
Museo delle Cappelle Medicee ⁴	A	Firenze	331.332
Museo Naz. Scienza e della Tecnologia "L. da Vinci"	S	Milano	329.453
Tesoro di San Pietro	A	Città del Vaticano	328.329
Reggia di Caserta ⁵	A	Caserta	318.165
Museo Archeol. Villa Imperiale del Casale	SA	P. Armerina (EN)	311.081
Scavi di Ostia e Museo	SA	Roma	306.172
Museo Archeologico Nazionale	SA	Napoli	290.016
Scavi di Ercolano	SA	Ercolano (NA)	264.036

Note: 1 A: museo artistico; SA: storico-archeologico; S: scientifico; * dato 2009. 2 Effettivi ingressi al Palazzo registrati al passaggio (non è previsto un biglietto singolo d'ingresso). 3 I dati non comprendono gli ingressi al Cinema Massimo - sala 3 Cineteca. 4 Fonte: Sistan. 5 I dati si riferiscono al solo Museo.

Fonte: Centro Studi Touring Club Italiano

Il confronto con i musei più visitati al mondo evidenzia la capacità di poche città metropolitane di concentrare flussi molto ingenti di visitatori. La riflessione sulla capacità dei nostri monumenti di attirare visitatori non riguarda tanto e solo il confronto puntuale fra musei, quanto soprattutto la capacità di poche città metropolitane come Parigi, Londra, New York e in misura minore Madrid di proporre un'offerta culturale integrata e articolata in grado singolarmente e collettivamente di mobilitare numeri elevatissimi di turisti culturali, segno di una superiore capacità organizzativa e gestionale dell'insieme di servizi sul territorio.

Tabella 33 – I musei più visitati al mondo nel 2010

Museo	Città	Visitatori
Louvre	Parigi	8.500.000
British Museum	Londra	5.842.138
Metropolitan Museum of Art	New York	5.216.988
Tate Modern	Londra	5.061.172
National Gallery (London)	Londra	4.954.914
National Gallery of Art	Washington	4.775.114
Museum of Modern Art	New York	3.131.238
Centre Pompidou	Parigi	3.130.000
National Museum of Korea	Seoul	3.067.909
Musée d'Orsay	Parigi	2.985.510
Museo del Prado	Madrid	2.732.000
Victoria and Albert Museum	Londra	2.629.065
State Hermitage Museum	St. Petersburg	2.490.387
Centro Cultural Banco do Brasil	Rio	2.317.772
Museum Reina Sofia	Madrid	2.313.532
De Young Museum	San Francisco	2.043.854
National Art Center Tokyo	Tokyo	2.027.980
National Portrait Gallery	Londra	1.819.442
Tate Britain	Londra	1.665.291
Galleria degli Uffizi	Firenze	1.651.210

Fonte: Il Giornale dell'Arte, 2011

Meno concentrata appare la situazione delle biblioteche, anche se in questo caso il dato di consultazione fisica appare parziale, vista la natura profondamente diversa delle biblioteche e la tendenza crescente da parte degli studiosi di utilizzare servizi di consultazione *online*. La tabella 34 riporta le biblioteche con un numero di lettori superiore a 30.000 nel 2009. Le prime cinque biblioteche (che rappresentano circa l'11% del numero totale) raccolgono circa il 45% dei lettori.

Tabella 34 – Le biblioteche statali più frequentate

Biblioteca	Documenti	Posti per lettori	Lettori totali	Opere consultate	Bibliotecari
Firenze - Nazionale Centrale	9.331.834	343	198.139	594.417	49
Roma - Nazionale Centrale	6.450.329	920	180.334	243.173	93
Napoli - Nazionale	2.050.721	360	106.178	221.636	91
Cremona - Statale	591.011	220	95.392	197.713	6
Roma - Universit. Alessandrina	1.054.875	390	82.167	49.400	11
Torino - Nazionale universitaria	992.570	400	82.059	96.584	17
Milano - Nazionale Braidense	1.377.031	240	79.782	66.605	26
Genova - Universitaria	532.159	99	57.082	22.132	19
Gorizia - Statale Isontina	344.948	102	53.328	55.228	8
Potenza - Nazionale	160.806	-	46.371	12.603	23
Roma - Statale A. Baldini	123.003	-	45.267	1.445	7
Padova - Universitaria	662.478	150	43.433	8.977	10
Trieste - Statale	207.426	120	37.916	36.903	4
Pavia - Universitaria	536.997	63	36.792	17.316	11
Firenze - Marucelliana	762.943	191	30.231	16.544	12

Fonte: Sistan 2009

Gli "Enti superstar" – l'archivio di Stato, le biblioteche nazionali centrali e i musei e i siti maggiormente visitati – costituiscono una parziale eccezione alla dispersione territoriale del patrimonio. Si tratta di pochi istituti grandi, che assorbono una parte consistente delle risorse, caratterizzati dalla presenza di agglomerati rilevantissimi di documenti, di artefatti e di monumenti. In alcuni casi fanno parte di complessi di siti concentrati in un territorio e sono organizzati in circuito. La protezione UNESCO, che ne caratterizza una parte, riguarda lo specifico monumento o il centro cittadino in cui sono inseriti. Senza nulla togliere al loro valore artistico, storico, architettonico e identitario, la loro capacità di attrazione deriva da fattori

diversi, fra cui l'agglomerazione territoriale, la facilità di accesso, la gratuità degli ingressi, la presenza di vincoli di conservazione che limitano il numero degli accessi.

La presenza di pochi siti che concentrano una parte molto consistente dei visitatori e le considerazioni svolte nei paragrafi precedenti suggeriscono che il tema della valorizzazione del patrimonio e dell'aumento della sua fruizione offra possibilità di crescita (la stragrande maggioranza dei siti ha numeri molto bassi di visitatori), ma che ad oggi non sia l'intervento dello specifico ente gestore a condizionare la capacità del patrimonio di attirare visitatori; piuttosto, è la presenza di singoli siti fortemente attrattivi ma non collegati in un'offerta culturale integrata che spiega in buona parte la distribuzione dei visitatori fra le Regioni e per tipologia di istituzione. Inoltre, le città sono poli di attrazione di visitatori più che i centri minori; l'esperienza delle capitali internazionali in cui si concentrano i flussi di visitatori suggerisce l'elaborazione di politiche metropolitane specifiche per la valorizzazione del patrimonio.

5.2 La generazione di redditi

In prima approssimazione, il patrimonio rappresenta un potenziale mercato per l'erogazione di servizi, in una relazione virtuosa fra Ente pubblico, impresa e visitatore.

La possibilità di aumentare la redditività della gestione del patrimonio è però vincolata da varie condizioni, in primo luogo di massa critica: il numero di siti con un numero di visitatori tale da generare *turnover* interessanti per attività commerciali, in particolare se gestite da privati, è limitato. La crescita del mercato si concentra su alcune città e, all'interno di esse, su poche icone monumentali ed espositive i cui visitatori crescono in modo più che proporzionale rispetto alla media.

D'altra parte in Italia, coerentemente con altre nazioni in cui il fenomeno è ancora più accentuato, i trend fondamentali della crescita nella fruizione culturale indicano una divaricazione tra le attitudini di visita di una fruizione di massa, standardizzata e concentrata sui luoghi più noti e presenti nell'immaginario collettivo, e quelle di una fruizione più sofisticata, rivolta a percorsi meno frequentati. In entrambi i casi, non si ravvisa la presenza di un operatore individuale o di un modello gestionale specifico dominante. **Esistono quindi almeno due mercati: uno grande, con una conoscenza limitata del patrimonio**, che in genere acquista un pacchetto turistico che comprende la visita a un museo, gestito spesso da intermediari turistici o che utilizza servizi *online*; **l'altro, più piccolo, specificamente interessato all'offerta culturale e relativamente in controtendenza rispetto agli andamenti economici**, che presenta bisogni diversi.

Questa prima segmentazione apre la possibilità di esplorare mercati e bisogni più ampi e numerosi: si pensi alla distinzione fra i visitatori italiani, gli europei e gli extraeuropei. Con l'aumentare della distanza geografica fra l'Italia e il Paese di provenienza dei visitatori, aumenta anche la distanza culturale che per essere colmata in modo non banale richiede lo sviluppo di servizi informativi sofisticati nei contenuti, ma accessibili, oltre che nel prezzo, nella forma. Ancora, le esigenze di una scolaresca sono diverse da quelle di uno studente universitario, di una famiglia o di uno studioso. In entrambi i casi, ci sono spazi per il miglioramento dell'offerta e il potenziamento dell'occupazione e per la crescita, ma sono necessari investimenti attorno a politiche concertate e realizzate con coraggio e lungimiranza.

Rispetto a queste brevi considerazioni, è evidente che la definizione di servizi aggiuntivi (espressione derivante dal testo della legge Ronchey, che nel 1992 ha avviato la collaborazione fra Stato e privati nella gestione del patrimonio) presuppone una loro ancillarità rispetto al rapporto diretto con il patrimonio. **È indubbio che il valore di una collezione o di un pezzo esposto non cambia se il museo presenta un servizio di guardaroba o un *bookshop*, ma dal punto di vista del visitatore l'esperienza di visita (e quindi il suo gradimento e quindi la possibilità**

che una prima visita determini un rapporto via via più intenso e profondo con il patrimonio) può essere molto arricchita dai servizi aggiuntivi (si pensi alle audioguide, ma anche alle informazioni disponibili su internet). Inoltre, la natura dei servizi aggiuntivi è tale per cui il loro impatto sulla qualità percepita dell'esperienza di visita è basso se la qualità percepita del servizio è alta, mentre è alto in presenza di qualità percepita bassa. Nessun visitatore apprezza di più il Colosseo se la libreria è accogliente, ma in compenso ricorderà e segnalerà la scarsa qualità del cibo nella caffetteria di un museo pure ricchissimo sul piano culturale.

Queste brevi considerazioni portano a evidenziare l'esistenza di un ampio spazio di collaborazione fra pubblico e privato che richiede però e presuppone un elevato livello di interdipendenza. Alcuni mercati sono significativamente più redditizi di altri. Il rischio imprenditoriale ricade in modo diverso sui *partner* pubblici e privati e la possibilità di realizzare sistemi di offerta ricchi sul piano culturale oltre che su quello economico è fortemente condizionata dalla capacità dei *partner* pubblici e privati di lavorare insieme.

La tabella 35 mostra la percentuale di siti che hanno introiti aggiuntivi oltre al biglietto d'ingresso, distinguendo fra Enti statali (soggetti alla legge Ronchey) ed Enti non statali. A livello nazionale, il 29% dei siti statali e il 24% dei siti non statali possiede introiti aggiuntivi. Esiste ad evidenza una correlazione positiva fra regioni caratterizzate sul piano del patrimonio (in termini di numerosità sia di siti sia di visitatori) e numerosità di siti con servizi aggiuntivi: non stupisce il fatto che Toscana, Lazio e Campania abbiano oltre un terzo dei siti statali con servizi aggiuntivi e che in generale siano regioni "attrezzate".

Tabella 35 – Distribuzione dei siti statali e non statali con servizi aggiuntivi per Regione

Regione	Musei e istituti statali			Musei e istituti non statali			Totale		
	N. istituti	N. istituti con introiti aggiuntivi	%	N. istituti	N. istituti con introiti aggiuntivi	%	N. istituti	N. istituti con introiti aggiuntivi	%
Piemonte	17	1	6	429	73	17	446	74	17
Valle d'Aosta	-	-	-	53	6	11	53	6	11
Lombardia	24	3	13	360	112	31	384	115	30
Trentino Alto Adige	-	-	-	164	74	45	164	74	45
Veneto	14	6	43	312	103	33	326	109	33
Friuli Venezia Giulia	10	1	10	167	37	22	177	38	21
Liguria	6	0	0	159	39	25	165	39	24
Emilia Romagna	32	7	22	379	80	21	411	87	21
Toscana	54	19	35	471	152	32	525	171	33
Umbria	11	3	27	136	50	37	147	53	36
Marche	15	3	20	311	60	19	326	63	19
Lazio	81	36	44	283	64	23	364	100	27
Abruzzo	15	1	7	118	30	25	133	31	23
Molise	8	0	0	34	4	12	42	4	10
Campania	58	24	41	177	25	14	235	49	21
Puglia	23	8	35	139	16	12	162	24	15
Basilicata	13	0	0	61	2	3	74	2	3
Calabria	15	3	20	115	13	11	130	16	12
Sicilia	-	-	-	261	45	17	261	45	17
Sardegna	13	4	31	211	72	34	224	76	34
Italia	409	119	29	4.340	1.058	24	4.749	1.177	25

Fonte: Sistan 2010 (istituti statali) e Istat 2006

La difficoltà a creare valore economico a partire dalla fruizione del patrimonio è comune a tutti gli Enti che hanno responsabilità gestionale e deriva non solo dalla concentrazione dei visitatori, ma anche dalla necessità di realizzare investimenti specifici in infrastrutture di servizio nei singoli siti. Data la dotazione di risorse e la sua capacità di attirare visitatori, seppure all'interno di un sistema competitivo turistico e culturale agguerrito e attrezzato, esistono opportunità di valorizzazione di siti, di territori e quindi dell'offerta culturale del Paese nel suo complesso.

In Italia, i siti statali in cui sono presenti punti vendita hanno avuto nel 2009 quasi 22 milioni di visitatori, con un *conversion rate*, ovvero il rapporto tra il numero dei clienti dei punti vendita e il numero di visitatori delle istituzioni, del 7%, per un fatturato lordo complessivo di poco più di 40 milioni di euro⁵⁸.

Per avere un dato di confronto, nel 2007-2008 le attività di *commercial trading* del British Museum hanno generato ricavi per oltre 21 milioni di euro, quelle di Tate hanno superato i 35, la sola voce *merchandising* del Metropolitan ha incassato 53 milioni (tutti i servizi aggiuntivi ben 72 milioni), le *auxiliary activity* del MoMA hanno raccolto più di 40 milioni di euro e i punti vendita del Louvre nel 2007 hanno fatturato quasi 21 milioni di euro.

Questo significa che tutto il fatturato commerciale dei musei italiani (considerando insieme gli statali, aree archeologiche incluse) è equivalente al fatturato commerciale di un solo grande museo statunitense.

Tabella 36 – Dati sui servizi aggiuntivi di alcuni musei internazionali					
Museo	Visitatori (milioni)	Costi (milioni di €)	Incassi serv. aggiuntivi (mln €)	Dettaglio	Incassi servizi aggiuntivi a visitatore (€)
Smithsonian (2008)	24	742	132	Bookshop, concessioni, licensing	5,50
Metropolitan (2007-08)	4	219	72	Bookshop, merchandising ristorante, servizi aggiuntivi	16,20
MoMA (2007-08)	3	132	40	Bookshop, ristorante, servizi aggiuntivi	15,40
Tate (2007-08)	8	115	36	Bookshop, ristorante, servizi aggiuntivi	4,60
British Museum (2007-08)	5	105	21	Bookshop, ristorante, servizi aggiuntivi	4,40
Louvre (2007)	8	173	21	Bookshop, ristorante, servizi aggiuntivi	2,50
Victoria&Albert (2007-08)	3	89	15	Bookshop, ristorante, servizi aggiuntivi	5,80
Guggenheim (2007)	3	44	6	Bookshop, ristorante, servizi aggiuntivi	2,10
Tutti i musei statali italiani (2009)	28	-	40	Bookshop, ristorante, servizi aggiuntivi	1,40

Fonte: *Annual report*, Sistan 2009.

Questa *performance* non particolarmente soddisfacente dipende da diversi fattori che, in prima battuta, possono essere attribuibili a spese medie pro-capite e numero di clienti nei punti vendita inferiori agli *standard* internazionali: il *conversion rate* del Louvre è del 16%, quello del Thyssen Bornemisza di Madrid del 24%, di Tate del 25%, del Rijks di Amsterdam del 26%, del British Museum del 31%, quello della National Gallery di Londra del 33%.

Anche la spesa media pro-capite è spesso superiore: nel 2007, in Italia si attesta sui 10,86 euro, rispetto agli 11 euro della National Portrait Gallery di Londra, ai 12 euro del British Museum, ai 15 del Thyssen Bornemisza, ai 16 del Louvre o ai 30 del MoMA.

Uno dei motivi della diversa *performance* è legato a fattori di natura strutturale: se si analizzano i dati prodotti dalla Museum Store Association nel 2009, relativi a un campione di 439 istituzioni⁵⁹, si evince che la superficie media dei punti vendita è pari a 130 mq, il fatturato a

⁵⁸ Includendo gli incassi dei punti vendita attivati presso le istituzioni culturali degli Enti locali, le private ed ecclesiastiche si può ipotizzare su base parametrica di raggiungere a fatica i 60 milioni di euro.

⁵⁹ Le istituzioni culturali considerate nel MSA *Retail Industry Report* includono musei, biblioteche, giardini botanici, acquari, zoo e parchi negli Stati Uniti.

456.959 euro e gli addetti 19, esclusi i volontari non retribuiti. La spesa media per visitatore (un dato che include sia i compratori sia coloro che non acquistano) è pari a 2,09 euro per visitatore. Limitando l'analisi ai 128 musei d'arte negli Stati Uniti risulta una superficie media di 145 mq, un fatturato medio di 569.254 euro, un numero di dipendenti pari a 16 e una spesa media per visitatore pari a 2,84 euro.

In Italia invece la dimensione media dei corrispondenti punti vendita non arriva ai 45 mq, il fatturato medio nel 2006 è stato pari a 235.377 euro e la spesa media per visitatore è pari a circa 1,02 euro, valori rispettivamente pari a circa 1/3, 2/5 e 1/3 degli equivalenti statunitensi. È rilevante inoltre il fatto che solo 31 negozi hanno fatturato più di 100.000 euro e solo 16 più di 200.000 euro.

Questi punti vendita, che coincidono ovviamente con le grandi attrazioni iconiche del turismo culturale italiano, possiedono un più elevato *conversion rate* e coprono da soli il 90% del fatturato complessivo.

Conclusioni

La questione del patrimonio, così come è venuta emergendo nel corso della ricerca, deve essere compresa alla luce della complessa agenda delineata in fase introduttiva, della dimensione e dell'estensione fisica dei beni che lo compongono, della complicazione istituzionale e organizzativa che ne caratterizza la gestione.

Complessità e ampiezza dimensionale sono qualità specifiche e non risolubili del tema; la complicazione del quadro istituzionale e gestionale è, invece, più un risultato storico, in parte correggibile a condizione che il Paese individui priorità condivise e nonostante la pressione sulle risorse, trovi le energie non solo economiche per qualificare le proprie politiche culturali su scala nazionale e locale.

Il valore del patrimonio è costituito dalla sua esistenza, dalle sue caratteristiche oggettive (tecniche, storiche, artistiche), e dalla sua capacità narrativa. È su questa capacità evocativa e narrativa che, inesorabilmente, si basa il suo senso nel presente, nel processo di costruzione delle comunità, nell'attrazione di attenzioni, di utenti, fruitori, visitatori. Attorno ad essa, inoltre, si possono sollecitare i contributi di attori di natura diversa (anche economici) e si possono costruire esternalità positive, generando sostenibilità economica.

Le sfide sono oggi ben delineate.

- **Sul piano culturale, il valore "narrativo" del patrimonio è fortemente sfidato dalla trasformazione dell'offerta culturale complessiva e dall'estensione quantitativa di informazioni, contenuti, accessi che la caratterizzano.** Nell'attenzione dei visitatori, nella costruzione di immaginari, gli oggetti del patrimonio competono con l'immediatezza dei contenuti informativi e visivi disponibili in rete e con l'impatto e la spettacolarizzazione garantiti dalle produzioni dell'industria culturale (dai film ai videogiochi). La sua capacità di attrarre l'attenzione collettiva, di catalizzare i processi di formazione delle identità, di attirare, con curiosità, interesse è condizionata dall'aumento del numero di visitatori, dalla possibilità di comunicare con loro attraverso modalità diverse, dal progressivo soffocamento dei monumenti nel paesaggio urbano circostante, dall'intervento del tempo. Da un lato si sono prodotte grandi opportunità, in particolare connesse alla crescita della mobilità, del turismo culturale interno e soprattutto esterno al Paese. Dall'altro si presentano difficoltà fino a qualche tempo fa sconosciute in termini di efficacia della comunicazione, di massa critica e visibilità, qualità semantica e adattamento a specifici pubblici attraverso modalità e tecnologie diverse. La declinazione della narrazione del patrimonio in prodotti e servizi è operazione cruciale per il mantenimento e il rafforzamento del valore creato sul piano identitario, simbolico ed economico. Attorno a questo valore narrativo si trova una parte degli spazi di collaborazione con gli operatori economici delle filiere culturali e delle industrie creative; cura e competenza per evitare la massificazione e la banalizzazione da un lato e per garantire economicità dall'altro.
- **Sul piano economico, le istituzioni del patrimonio sono chiamate ad un deciso sforzo in direzione dell'aumento dei livelli di autofinanziamento e ad un'azione più apertamente diretta all'intensificazione degli indotti e delle esternalità prodotte dalla gestione.**
- **Sul piano politico, le istituzioni culturali dovranno produrre un livello crescente di coordinamento e di coinvolgimento dei portatori di interesse attorno a una progettualità più chiaramente definita e vincolante, anche su estensioni temporali pluriennali.**

Nessuna di queste sfide è nuova. Anzi, sono tutte già da tempo presenti nel campo culturale, e ne hanno animato dibattiti ed evoluzioni degli ultimi anni. Ciò che sta cambiando, molto rapidamente, è **la disponibilità delle risorse necessarie a mantenere il sistema delle produzioni culturali** (tra cui è compresa l'attività di tutela e gestione del patrimonio) al livello attuale. Fino ad

oggi il fabbisogno di finanziamento dei sistemi di produzione culturale e artistica (in senso stretto, escludendo la cultura industrializzata – editoria, cinema, moda, *design* così come l'istruzione pubblica, ma includendo nell'analisi anche le arti performative e gli eventi artistici ed espositivi) è stato coperto in Italia per l'80% da finanziamenti pubblici (statali e locali, includendo le Camere di Commercio e le imprese pubbliche), per una quota di poco inferiore al 10% dal sistema delle fondazioni bancarie e delle imprese private, per una quota appena superiore al 10% dal mercato (biglietti e servizi).

Negli ultimi anni, la composizione del finanziamento pubblico si è modificata, nella direzione di una contrazione generalizzata degli investimenti, di una riduzione "inerziale" delle spese di personale, di una riduzione di risorse del Ministero più che proporzionale rispetto alla riduzione complessiva delle spese statali, di una prevalenza di interventi sui musei rispetto agli archivi e alle biblioteche. Pur nel generale indebolimento del ruolo dello Stato, l'arretramento è stato progressivo e non ha determinato forti contraccolpi, soprattutto grazie all'azione cuscinetto degli Enti locali (Regioni, Province e Comuni), delle Camere di Commercio che hanno supplito almeno in parte alla contrazione dello Stato centrale, grazie alla posticipazione di investimenti strutturali e cambi di programmazione. Pur in presenza di alcune sofferenze, il sistema delle produzioni culturali ha tenuto e non è entrato in crisi strutturale.

Difficile mantenere questo ottimismo per i prossimi mesi. L'azione di cuscinetto degli Enti locali è destinata a ridursi in modo significativo, senza essere vicariata dallo Stato; e nel frattempo la capacità delle istituzioni culturali di ricorrere al mercato è in alcuni casi molto limitata. E' plausibile quindi che **la riduzione complessiva delle risorse pubbliche, statali e locali, riverberi sul sistema fabbisogni che non si risolveranno in semplici esercizi di disciplina, ma si tradurranno in veri e propri tagli, chiusura di istituzioni, dispersione di competenze.**

Molti, fino ad oggi, hanno rappresentato la trasformazione attualmente in corso con il termine di *désertisation*, (Zan et al. 2007)⁶⁰ ovvero come riduzione progressiva della presenza funzionale e territoriale dello Stato, cui corrisponde una simmetrica enfattizzazione del ruolo delle componenti periferiche del sistema istituzionale pubblico (Enti locali) e dei privati. In questo processo, il significato del ruolo dello Stato, i confini del suo intervento e la sua struttura si modificano (Clarke, Gerwitz, McLaughlin 2000)⁶¹; l'attore pubblico – in particolare lo Stato – perde, in questa prospettiva, il ruolo di garante dell'interesse collettivo, trasformandosi in un fornitore di servizi, mentre il cittadino viene responsabilizzato a farsi carico di tematiche prima considerate di natura pubblica⁶².

⁶⁰ ZAN, L., BONINI BARALDI, S., GORDON, C. 2007. "Cultural heritage between centralization and decentralization: insights from the Italian context." In International Journal of Cultural Policy 13: 49-70.

⁶¹ CLARKE J, GEWIRTZ S., MCLAUGHLIN E., Reinventing the Welfare State Clarke J, Gewirtz S. McLaughlin E (a cura di) *New managerialism, new welfare?* Open University 2000 (2-25).

⁶² La letteratura in materia è particolarmente ricca con riguardo alla sanità, ai servizi sociali, alla gestione degli spazi pubblici urbani e negli Stati Uniti, in misura crescente, alla difesa. Per un confronto internazionale si veda F.J.FLYNN, *Managerialism and public services: some International trends in Clarke J, Gewirtz S. McLaughlin E. (a cura di), New managerialism, new welfare?*, Open University, 2000. Il filone del New Public Management all'interno degli studi manageriali si occupa specificamente di queste tematiche. Alla base dei molti interventi di riorganizzazione dei servizi pubblici vi è la convinzione che le istituzioni e le pratiche burocratiche impattino negativamente sui risultati dello Stato; e vi è inoltre come conseguenza un cambiamento profondo nella relazione fra Stato e cittadino. Le linee di intervento riguardano da un lato la riduzione del raggio di attività diretta degli attori pubblici, progressivamente misurati in termini di efficienza e di miglioramento continuo nella qualità dei servizi erogati. Le modalità di raggiungimento di questi obiettivi comprendono un crescente livello di decentramento ad agenzie e unità specializzate, *outsourcing* di

Applicato nel contesto del patrimonio culturale, il processo – che ha trovato ampi riferimenti giuridici a partire dalla riforma del titolo V della Costituzione – sarebbe dunque rappresentabile come uno “spostamento di cursore” dal centro verso la periferia, che si traduce in un avvicendamento di poteri e competenze. Un processo potenzialmente risolvibile grazie a un’adeguata ingegneria del decentramento (“sussidiarietà” verticale e orizzontale) e alla creazione di unità sufficientemente specializzate e adeguatamente incentivate alla produzione di risultati misurabili.

L'impressione, in realtà, è che la questione del patrimonio culturale e della sua gestione si trovi al centro di un cambiamento civile, la cui natura è assai più complessa e che per la rapidità con cui si manifesta, presenta tratti potenzialmente più radicali e traumatici.

La prevedibile riduzione estesa e massiccia del sostegno finanziario pubblico, soprattutto di provenienza locale, determinata dall'attuale situazione economica, difficilmente potrà essere compensata dagli attori privati tradizionalmente aperti al sostegno della cultura (Fondazioni bancarie e imprese bancarie), e ancora meno dai propri mercati (biglietteria e vendita di servizi) e pone i sistemi di produzione culturale e il mondo delle imprese in una dinamica di contatto brusca e caratterizzata da una domanda, urgente e “stretta”, di sostegni economici. Poiché il livello quantitativo e la persistenza nel tempo del contributo pubblico hanno consentito una storica indipendenza tra i due mondi, che si trovano oggi diversi, disallineati e privi di adeguati sistemi di incentivo e mediazione, **non sembra pensabile che le imprese private possano occupare rapidamente lo spazio lasciato libero dallo Stato e dagli Enti pubblici, nonostante vi siano spazi di lavoro comune e mercati da esplorare.** E d'altro canto, un'occhiata sulla attuale capacità di ricorrere al mercato per coprire i costi di gestione da parte delle istituzioni culturali rivela come sarebbe difficile per molti di loro la continuità in presenza di un repentino e massiccio calo di risorse.

Questo non significa seppellire nel pessimismo la possibilità che si rinnovino forme di mecenatismo o che la cultura possa essere inclusa nelle logiche di intervento in tema di responsabilità sociale dell'impresa. Tuttavia, occorre avere la consapevolezza che, nonostante la presenza di simili disponibilità, è necessario e improcrastinabile un cambiamento nei modi in cui si concepisce e si attua la politica del patrimonio culturale, ovvero i modi in cui esso è gestito, tutelato, conservato, narrato per liberare quelle energie civili e imprenditoriali di cui il nostro Paese è ricco.

attività da parte dello Stato, creazione di quasi mercati, introduzione di sistemi di controllo e di *reporting* di natura privatistica. La dimensione e il raggio d'azione del settore pubblico si riducono, mentre lo Stato coinvolge un numero crescente di imprese o di strutture miste pubblico-privato con le quali è legato da rapporti di subfornitura. In altri casi, lo Stato entra in relazione con un *main contractor* identificato a seguito di gara d'appalto al quale affida non solo la realizzazione di alcuni servizi ma anche il coordinamento di subfornitori diversi. Gli effetti di queste politiche sono l'introduzione di logiche aziendalistiche nella gestione degli Enti pubblici, una riduzione nelle differenze fra settore pubblico e privato e infine una deresponsabilizzazione dello Stato nella gestione di alcuni temi di pubblica utilità e una parallela responsabilizzazione dei cittadini e delle famiglie. In parte ciò è stato presentato come un aumento delle possibilità di scelta offerte ai cittadini – ad esempio in merito alle scuole dei figli – in parte si è trattato di un trasferimento di responsabilità nella gestione di alcuni problemi sociali – si pensi alle disabilità – dallo stato alla famiglia. In tutti i casi, l'effetto dell'introduzione di logiche di privatizzazione porta ad una riduzione della dimensione e della rilevanza dell'offerta pubblica, accompagnata ad una crescita e a una celebrazione del valore dell'intervento privato. Per un'analisi critica della letteratura si veda G.GRUENING, *Origin and theoretical basis of new public management International Public Management Journal* 4(1) 2001 1-25; C. POLLITT, *Clarifying convergence. Striking similarities and durable differences in public management reform*, *Public Management Review* 3(4), 2001, 471-492. I.LAPSLEY, *The NPM agenda: back to the future*, *Financial Accountability & Management* 24(1), 2008.

Ovviamente ciascuno di noi auspica che il passaggio non debba essere così brusco e nello stesso tempo spera che la riduzione delle risorse disponibili non sia maggiore di quanto oggi è prevedibile. Non ci si deve nemmeno nascondere la possibilità che una palingenesi possa produrre conseguenze anche positive, liberando risorse, consentendo l'inserimento di nuove competenze, riducendo l'egemonia di prospettive culturali sedimentate in sistemi di potere consolidati, facendo nascere una nuova stagione di intelligenza e di visioni, nuove forme sociali e di dialogo. La prospettiva più plausibile è che il cambiamento avverrà, anzi sta accadendo, e che è necessario accompagnarne l'energia sapendo che nessun esito sarà scontato o automatico, ma il risultato di scelte e conquiste.

In questa prospettiva, **il restringimento del raggio d'azione dello Stato appare doppiamente critico per la gestione del patrimonio culturale:**

- corrisponde ad un **parziale e progressivo abbandono da parte dello Stato di leve culturali centrali per la riproduzione dell'identità e del consenso** e quindi apre una stagione caratterizzata da un potenziale arricchimento delle fonti di ispirazione, ma anche dalla riduzione dei riferimenti comuni e dalla possibilità di un abbassamento dei livelli medi di sofisticazione interpretativa. Si tratta di un cambiamento che introduce quindi opportunità, ma anche rischi nel processo di formazione della sfera pubblica democratica;
- consente un **assetto di governo e di gestione più articolato rispetto al passato** e quindi offre – da un punto di vista manageriale – i tipici vantaggi legati alla specializzazione: maggiore efficienza, possibilità di perseguire economie di scala e di concentrare le competenze; al tempo stesso, però, esso può aumentare i costi di creazione di consenso e di coordinamento più o meno visibili e richiede una maggiore attenzione alla condivisione appunto del senso dell'azione collettiva. La ripartizione di attività connesse alla gestione del patrimonio lascia, infatti, aperto il tema di quale sia l'investimento necessario (e di chi lo debba sostenere) perché rimanga viva la funzione del patrimonio nella costruzione del senso di appartenenza nazionale.

Il punto ora è passare da una rappresentazione necessariamente generale del problema politico e statutario posto dalla gestione del patrimonio ad una agenda di obiettivi potenzialmente trasformabili in progetti e sperimentazioni.

1. **Il primo obiettivo è quello di rinnovare e potenziare le capacità narrative del patrimonio e della cultura per accrescere l'attrattività e la reputazione dei territori, lavorando non solo sul fronte del turismo e dei visitatori**, ma anche su quello, più ampio, della diplomazia culturale internazionale che un patrimonio ben gestito offre a tutte le imprese e istituzioni *partner*. Si tratta di un obiettivo declinabile su diversi portatori di interessi: le imprese dei settori connessi alla cultura, al turismo e ai loro indotti in relazione all'attrattività dall'esterno, le imprese culturali e della produzione creativo-simbolica per quanto riguarda il supporto a una più ampia rappresentatività culturale del Paese (usando soprattutto le arti moderne, il *design*, l'architettura); le comunità e le diverse classi generazionali in dimensione locale/nazionale.

Perché ciò si verifichi occorre:

- **Rafforzare le reti professionali di mediazione** che compongono i sistemi di produzione culturale. La produzione culturale così come la capacità di produrre immaginari e arte è un lavoro che in forme diverse include sempre gruppi, comunità di produzione, di dialogo, di pensiero. È quindi necessario che le politiche culturali siano rivolte al consolidamento dei legami, delle connessioni e dei controlli interni ai sistemi tecnico professionali.

Ad oggi, molte energie sono dedicate alla creazione di tavoli di concertazione fra attori diversi; è necessario che si vada oltre, individuando le strutture e i meccanismi che incentivino e rendano efficace la collaborazione. Gli strumenti che regolano i rapporti pubblico privato, come ad esempio i contratti di concessione devono essere rivisti, nella direzione di aumentare i punti di contatto e di integrazione delle competenze tra soprintendenze e concessionari, soprattutto nei plessi a gestione autonoma o speciale.

- Lavorare per **sistemi integrati di produzione culturale**, all'interno dei quali le istituzioni del patrimonio possano collaborare tra loro lungo l'intera catena del valore (dall'esistenza alla fruizione), trasversalmente con altri sistemi di offerta culturale (musica, teatro, produzioni cinematografiche, prosa, documentaristica ecc.), e con i sistemi delle industrie culturali allargate (artigianato, moda, *design*, enogastronomia, produzioni tipiche ecc.). Esempi di queste prassi possono essere gli esperimenti che implicano un collegamento esplicito tra la presenza di musei e la presenza di attività commerciali o immobiliari, nel quadro di azioni di *urban refreshment* (caratterizzate non da una privatizzazione del capitale culturale da parte di imprese commerciali, ma da forme di restituzione che consentono all'istituzione culturale di vivere grazie ai ritorni degli spazi commerciali o immobiliari).
 - Strutturare e comunicare **sistemi di offerta articolati** e complessi sul piano territoriale, non considerando singole istituzioni ma reti esplicite e territori più ampi rispetto ai confini amministrativi comunali.
 - Definire obiettivi di comunicazione e attrattività rispetto a specifici *stakeholder* su scala internazionale e nazionale (visitatori potenziali, esperti, scuole, ecc.) e responsabilizzare al loro raggiungimento i sistemi di mediazione.
 - Rinnovare con sperimentazioni dedicate le strategie e le pratiche di inclusione da parte delle istituzioni museali (obiettivo estendibile anche ai teatri). I musei sono la struttura nervosa del sistema del patrimonio, capaci di recepire i bisogni del pubblico, dei contesti urbani e di rapportarli alle istanze di conservazione e di studio. Senza negare questa loro natura tradizionale, è urgente avviare riflessioni e tentativi di ricollocare la missione sociale del museo verso obiettivi più ambiziosi e capaci di produrre valore per le comunità.
 - Evitare i rischi di *mission displacement* per musei e istituzioni del patrimonio, rafforzando la capacità di elaborare e trasferire contenuti scientifici e culturali e mantenendo questa funzione al centro del progetto complessivo.
2. **Il secondo obiettivo è quello di presidiare in modo più deciso i processi di creazione di esternalità in una prospettiva di sostenibilità e compatibilità ambientale e infrastrutturale.** Le esternalità generabili dal patrimonio, soprattutto quelle economiche, sia generate da grandi plessi sia da sistemi diffusi sul territorio, sono tanto maggiori quanto più rappresentano occasioni e opportunità per un numero ampio di operatori. Il limite di quelle generate dai soli flussi turistici, in particolare quando questi sono di massa e concentrati, è quello di essere per lo più accessibili a numeri limitati di operatori che possiedono durature rendite di posizione per motivi logistici (bar, alberghi, ristoranti, proprietari di immobili) o autorizzativi (ambulanti). Sarebbe importante presidiare in modo più esplicito la gamma di opportunità offerte dalla gestione pubblica del patrimonio, e, laddove possibile, regolare gli accessi a tali opportunità premiando qualità, competenza, innovatività. Esempi di questo genere di interventi potrebbero essere rappresentati dalla presenza di sostegni alla formazione o sviluppo di nuova imprenditorialità su opportunità generate dal patrimonio, ad esempio nel campo:
- sociale (per progetti di integrazione e gestione handicap connessi alla presenza e accessibilità del patrimonio);
 - culturale (per teatri, musica, produzioni culturali, formazione di guide, editoria);

- turistica, alberghiera e ristorazione e trasporti;
- artigiana (nelle aree del merchandising, del restauro, della manutenzione);
- commerciale;
- scientifica e tecnologica (restauri, conservazione e diagnostici, sistemi di gestione dei dati, rappresentazioni multimediali e web).

A questo scopo potrebbero essere sviluppate agenzie e attività formative in collaborazione con Camere di Commercio, istituzioni formative e università.

Affinché tali macro-obiettivi possano essere condivisi e attrarre energie, è importante che siano avviate e potenziate altre forme di revisione dei processi di formazione e conduzione delle politiche culturali.

Il principio generale potrebbe essere quello di **far convergere per quanto possibile le risorse pubbliche e private in sistemi di incentivi capaci di prendere il posto delle reti tradizionali di committenza**. Le forme attuali di concertazione, in particolare le prassi pattizie (accordi di programma), già si muovono nella direzione di produrre forme di concertazione su singoli progetti. In prospettiva e in scarsità di risorse, sarà plausibilmente necessario andar oltre questi strumenti, immaginando la formazione di tavoli di lavoro regionali cui partecipano differenti *stakeholder* ed esplicitamente finalizzati alla produzione, quanto più possibile condivisa, di obiettivi di politica culturale per le comunità. La definizione convergente di incentivi (rispetto a temi, luoghi, o modalità di azione, o fini) consente di **avviare alcuni percorsi di trasformazione e riallineamento tra il sistema delle istituzioni culturali e il sistema delle imprese**, rafforzando e rendendo più trasparenti i processi negoziali che li accompagnano. È essenziale che entrambi imparino dalle rispettive tradizioni e soprattutto che si diffonda nelle imprese la consapevolezza della dimensione anche pubblicitaria di ogni politica culturale.

L'orizzonte istituzionale entro cui quest'ordine di sperimentazione potrebbe essere avviato è dato dalla costituzione delle Aree metropolitane, ovvero di aree caratterizzate da massa critica di produzione e di fruizione culturale classica e industriale.

Perché un'architettura complessa quale quella sopra descritta possa ragionevolmente attirare e far convergere attori così diversi, è necessario che i rapporti fra le parti siano caratterizzati da elevata trasparenza e condivisione di informazioni. La disponibilità e la **condivisione di adeguate strutture informative e di accountability** è condizione necessaria per misurare i contributi di ciascuno e l'efficacia delle azioni comuni. La situazione odierna dei dati disponibili per rappresentare ed eventualmente certificare le condizioni di operatività del sistema del patrimonio culturale è decisamente migliorabile. L'attuale debolezza riflette il modo in cui la politica culturale è stata concepita e declinata nel Paese per molti anni: per piccoli mondi, tra loro separati. Non è pensabile che la costruzione di questa *accountability* possa dipendere da un solo attore, per quanto importante, come per esempio lo Stato. Deve diventare un elemento normale della gestione come già accade in molte tra le migliori istituzioni culturali, anche italiane, odierne. Questa cultura e questa pratica sono condizioni necessarie per approntare qualunque forma concertata di elaborazione e implementazione delle politiche culturali.

Un ulteriore aspetto riguarda le **risorse umane**. Su questo punto si apre un capitolo particolarmente sensibile e doloroso. Nonostante la significativa capacità di assorbimento dimostrata dalle filiere culturali (soprattutto industriali) in questi anni, intere generazioni di giovani, un numero plausibilmente superiore alle migliaia ogni anno, hanno perso la partita dell'accesso a professioni culturali per cui si sentivano vocati e per cui spesso non venivano adeguatamente formati. Il risultato di questa sconfitta – che riguarda loro e le loro famiglie, il

sistema universitario, il sistema delle istituzioni culturali e i sindacati – è l'allargamento della massa non solo di precari, ma soprattutto di lavoratori formalmente qualificati, ma caratterizzati da una situazione di disallineamento tra competenze professionali e opportunità effettive. Anche in questo caso non si può che auspicare un disciplinamento dell'offerta formativa, che veda la partecipazione di differenti portatori di interesse.

Molte delle direzioni qui indicate sono note, condivise, talvolta anticipate dalle scelte di molti, anche se isolati. Sono percorribili senza particolari complessità seppur in dimensione sperimentale, e possono dare luogo a risposte importanti per il futuro della cultura, della cittadinanza e dell'economia del Paese. Sono forse le risposte che il Presidente Ciampi auspicava nel suo discorso del 2003.

In questo caso, purtroppo, non molto è cambiato da allora. Prevale nei sistemi e nei campi culturali la paura di cambiare, la tentazione dell'immobilismo in attesa di un tempo migliore, l'utilizzo dell'arbitrio e della soggettività. Altrettanto vale per il sistema delle imprese, troppo dominato in campo culturale dal bisogno di semplificare e di garantirsi risultati a breve. Il sistema della politica, sia nazionale che locale, costituisce poi un argomento che meriterebbe una trattazione storica a parte.

Eppure la crisi che ci attende potrebbe offrirci una grande opportunità da cogliere.

Editing: Monica Bosi

Avvertenza Generale

La presente pubblicazione è stata redatta dal Centro ASK Bocconi e da Intesa Sanpaolo. Le informazioni qui contenute sono state ricavate da fonti ritenute dal Centro ASK Bocconi e da Intesa Sanpaolo affidabili, ma non sono necessariamente complete, e l'accuratezza delle stesse non può essere in alcun modo garantita. La presente pubblicazione viene a Voi fornita per meri fini di informazione ed illustrazione, ed a titolo meramente indicativo, non costituendo pertanto la stessa in alcun modo una proposta di conclusione di contratto o una sollecitazione all'acquisto o alla vendita di qualsiasi strumento finanziario. Il documento può essere riprodotto in tutto o in parte solo citando il nome Centro ASK Bocconi e Intesa Sanpaolo.