

L'attenzione, cresciuta nell'arco degli ultimi 10 anni, da parte delle istituzioni pubbliche riguardo il ruolo rivestito dai beni culturali nello sviluppo del paese, è testimoniata dall'incremento del 59% che si registra, tra il 1996 ed il 2000, nella spesa pubblica in cultura attuata sia dallo stato centrale che dalle regioni, dalle province e, in particolare, dai comuni.

Le politiche fiscali sono da considerare tra gli strumenti principali di questa crescita, in cui hanno giocato un ruolo importante la destinazione dell'otto per mille dei versamenti fiscali e di quota parte degli introiti del gioco del lotto a favore di progetti di recupero e valorizzazione dei beni culturali.

A queste si sono affiancate le sempre più numerose iniziative dei governi regionali, anche in rapporto con i fondi strutturali della comunità europea, rivolte allo sviluppo e alla valorizzazione dei circuiti culturali, dei sistemi museali ed in generale del patrimonio diffuso sul territorio.

Un ulteriore contributo che, sebbene con carattere di straordinarietà, ha avuto un ruolo fondamentale nell'ambito del recupero, è venuto dagli investimenti dello Stato a favore di Roma Capitale e del Giubileo del Duemila.

Al crescente impegno pubblico è corrisposta una rinnovata attenzione anche da parte del mondo imprenditoriale, in particolare riguardo ai processi di qualificazione delle aziende che operano nel settore, sia nell'ambito dell'esecuzione delle opere che in quello della fornitura di servizi aggiuntivi. Questo fenomeno ha portato ad un notevole aumento numerico delle presenze imprenditoriali e ad un certo grado di consolidamento delle realtà più strutturate.

Ma purtroppo alla generalizzata "intuizione" sull'importanza che il settore potrebbe rivestire nello sviluppo economico del paese, non ha corrisposto un adeguato e organico programma di politica industriale a supporto delle nuove esigenze poste dalla crescita di questo comparto. Al contrario va rilevato che è in atto oggi una inversione di tendenza in relazione agli investimenti in cultura. La pressione del Patto di Stabilità, il conflitto in Iraq (che implica per l'Europa maggiori costi di produzione, un rallentamento dell'attività economica, la riduzione dei mercati esteri tra cui, fondamentale, la voce del turismo), la generalizzata restrizione della finanza pubblica, stanno determinando una decisa flessione della spesa in cultura da parte sia dell'amministrazione centrale che di quelle locali. Riguardo queste ultime, lo scenario appare ancor più preoccupante in ragione delle politiche imposte dal Governo in merito alle infrastrutture che, ponendo come scelta strategica la priorità delle opere previste dalla legge obiettivo, senza peraltro avere la possibilità di aumentare la disponibilità di spesa a bilancio, introduce il rischio che la Cassa Depositi e Prestiti partecipando al finanziamento della Infrastrutture spa, (finalizzata al reperimento delle risorse necessarie alla realizzazione delle grandi opere) non sia più in grado di far fronte alle necessità finanziarie delle amministrazioni locali per la realizzazione delle opere correnti, tra le quali hanno una parte importante gli interventi di recupero del patrimonio culturale.

Nella stessa logica di "far cassa" e di ridurre il peso della spesa pubblica in relazione ai beni e alle attività culturali si pongono inoltre gli indirizzi delle ultime leggi finanziarie nelle quali si prevede la possibilità di concedere ai privati la gestione complessiva dei beni si istituisce la Patrimonio spa, portatrice potenziale di un rischio di alienazione di parte del patrimonio, ingenerato dalla possibilità che si vadano ad alterare le attuali leggi di tutela allo scopo di far acquisire maggiore valore a quei beni che attualmente, dati i vincoli esistenti, possono presentare una limitata attrattiva per l'uso privato.

Va infine ricordata la Legge di riforma del Ministero dei Beni e delle Attività Culturali che prevedeva il trasferimento dei beni di interesse locale ai governi territoriali. Questo trasferimento è risultato pressoché inesistente a causa dell'imperfezione dello scambio, data dal fatto che lo Stato intende accompagnare il trasferimento con fondi insufficienti ad una corretta gestione dei beni, dalla scarsa convinzione di parti consistenti dello stesso Ministero riguardo il trasferimento, dalle giustificate preoccupazioni delle stesse amministrazioni locali di poter far fronte agli oneri ed alle competenze derivanti.

In questo quadro spicca la posizione della Regione Toscana che, in base alla riforma del Titolo V della Costituzione, ha richiesto il trasferimento di proprietà, funzioni, personale e risorse oggi di competenza statale.

Risulta infine necessaria una valutazione riguardo la Legge 342/2000 che consente la deducibilità per le imprese di erogazioni in denaro per scopi culturali.

Purtroppo per giudizio comune la norma ha segnato un sostanziale insuccesso in relazione all'obiettivo di assicurare fondi aggiuntivi alla cultura. Mentre rimane aperto, mancando qui una norma di defiscalizzazione ad hoc, il problema per quei privati che a fronte di interventi di costruzione autorizzati incorrono nel rischio archeologico, e che si trovano di conseguenza costretti a sopportare l'onere economico delle dovute ricerche finalizzate alla tutela. Una norma che preveda sistemi premiali sul piano fiscale, oltre a rendere più semplice l'attività di tutela da parte degli uffici preposti, permetterebbe un forte sviluppo della consapevolezza dell'importanza sociale della conservazione dei beni archeologici, favorendo nel contempo lo sviluppo economico del settore con un incremento sostenibile della spesa pubblica. In questo ambito risulterà essenziale il ruolo giocato dalla riforma federalista dello Stato che potrebbe favorire forme premiali e di detassazione a livello locale.

Dato questo scenario di prevedibile difficoltà economica, permane una duplice necessità: da una parte l'esigenza della pubblica amministrazione di far fronte alla conservazione dei beni, dall'altra l'esigenza delle imprese di trovare spazi di mercato sufficienti. In tal senso possono acquisire valore ipotesi di finanza di progetto che leghino le attività di recupero ad un utilizzo economico ma compatibile dei beni.

A quest'ipotesi va premesso che la gestione dei beni culturali, tranne che in limitatissimi casi, non permette di per se di garantire la remunerazione dell'investimento e quindi rende difficile il coinvolgimento di risorse private. Inoltre occorre rilevare che non esistono esperienze storiche di riferimento che permettano di rapportarsi a modelli ed esperienze economiche consolidate.

Se guardiamo a quanto accade nei più importanti istituti museali stranieri si rileva la presenza di elevati disavanzi normalmente coperti da forti sussidi pubblici.

E' quindi necessario prefigurare strumenti organici di rapporto tra pubblico e privato che garantiscano, oltre che un corretto utilizzo del bene, le necessarie risorse economiche ed una progressiva riduzione del peso del sussidio pubblico

A tal fine risulta indispensabile avviare un tavolo di confronto tra amministrazioni pubbliche e imprese sulla sostenibilità delle iniziative economiche nel settore.

Costituire un percorso che permetta di unire le esigenze dello sviluppo economico con quelle di una corretta conservazione e fruizione dei beni culturali presuppone che debbano essere fissati alcuni principi:

- è necessaria una cultura del progetto di recupero che preveda a monte l'individuazione della destinazione d'uso e ipotesi sui programmi e le forme di gestione (in sintesi il progetto di recupero deve nascere a valle di un progetto di valorizzazione);
- i beni culturali vanno collegati alle vocazioni economico sociali del territorio (non bisogna considerare le singole entità culturali ma eleggere a bene culturale il territorio nel suo insieme creando economie di distretto culturale);
- vanno integrati monumenti storici, ambiente naturale, tradizioni popolari, prodotti tradizionali, attivando servizi e attività compatibili con le vocazioni del territorio con la finalità di attrarre, non solo turisti, ma in generale utenti, anche residenti, attraverso un miglioramento reale delle possibilità di spesa del proprio tempo libero (in questo modo le città d'arte, i grandi poli museali, i parchi naturalistici, trovano nel territorio circostante, un bacino di deflazione e un elemento di ulteriore qualificazione e promozione delle proprie eccellenze - in altre parole poli principali e territorio fanno sistema);

- occorre prefigurare una rete territoriale di gestione integrata che permetta di ammortizzare i costi di gestione su un bacino di attività più ampio possibile e che preveda un sistema compensatorio tra attività ad alto e a basso reddito (gestendo unitariamente i servizi più tipicamente turistici, le attività di produzione, quelle culturali in modo da compensare le attività economicamente più deboli, ma qualificanti sotto il profilo culturale, assieme a quelle più redditizie che a loro volta dalla presenza delle attività culturali traggono valore di immagine e più ampie possibilità di mercato).

E' necessario prefigurare la costruzione di ambiti economici (distretti) in cui le attività basate sui beni culturali diventino sufficientemente remunerative perché inserite in un contesto di sviluppo complessivo e siano nel contempo portatrici di sviluppo per le attività non culturali. Queste ultime saranno contraddistinte dall'appartenenza ad un sistema in cui il carattere culturale agisce da garanzia di qualità/tipicità e, di conseguenza, queste attività si gioveranno del plusvalore portato dal "marchio culturale" per acquisire una maggiore competitività di mercato in termini di qualità.

Risulta indispensabile attivare un dialogo costruttivo tra pubbliche amministrazioni e associazioni imprenditoriali sulla sostenibilità delle iniziative economiche nel settore  
a tal fine presentiamo alcuni spunti di riflessione

- necessità di un nuovo modello di sviluppo incentrato sulla domanda di fruizione della cultura (azioni di animazione economica attuabili per mezzo di una corretta valorizzazione dei beni culturali)
- la cultura come riappropriazione dei valori autentici del territorio (rendere consapevoli gli attori dello sviluppo del valore aggiunto dato dal senso di appartenenza alla storia ed alle tradizioni di un territorio)
- la cultura come elemento di animazione sociale ed economica al servizio del territorio (oltre a creare sviluppo attraverso le azioni economiche scaturite direttamente dal processo di valorizzazione, la cultura permette di innalzare la qualità del prodotto/servizio caratterizzandolo per mezzo di un "marchio" inconfondibile)
- gli attori del processo di sviluppo (stato, enti locali, fondazioni bancarie, imprese e cittadini) devono concorrere insieme all'elaborazione delle politiche di sviluppo perché sono insieme i fautori ed i beneficiari delle azioni di valorizzazione

Se questo e' il quadro di prospettiva si pone urgente una ulteriore riflessione sulle regole nell'ambito della competizione di mercato.

Il settore dei beni culturali ha visto negli ultimi anni, grazie all'introduzione di norme di concorrenza più puntuali (quali la Legge Quadro sui Lavori Pubblici n.109/94), un forte incremento della presenza e della qualificazione delle imprese che vi operano.

Per contro, l'introduzione di regole certe in merito alla programmazione, alla qualificazione delle imprese e all'affidamento dei lavori è stato spesso vissuto, da parte dell'amministrazione del settore, come un'ingerenza esterna e come un inutile appesantimento delle procedure.

Questa posizione ha generato, oltre che frequenti disapplicazioni della norma, una rinnovata attività regolamentare che non risponde alle esigenze dello sviluppo imprenditoriale.

Il regolamento di qualificazione delle imprese per i lavori di restauro di beni mobili e superfici decorate di interesse storico e archeologico (D.M. Beni e Attività Culturali n. 294/2000, poi modificato dal D.M. n. 420/2001), pur basandosi sul giusto principio che le imprese debbano essere dotate di un organico stabile costituito da personale tecnico specializzato, inserisce nel sistema di qualificazione elementi eterogenei:

- si premia esclusivamente la presenza del personale tecnico a scapito di ogni altra garanzia tecnico-economica (come il fatto che siano sufficienti due referenze bancarie al posto dei requisiti relativi alla capacità finanziaria e alle attrezzature previsti per tutte le categorie di lavori dal Regolamento di Qualificazione per i Lavori Pubblici D.P.R. n.34/2000);
- si permette la cumulabilità in un unico certificato di più lavori eseguiti per lotti, annullando di fatto il requisito dei lavori di punta previsto dal D.P.R. 34/2000 (questo comporta che qualsiasi impresa possa qualificarsi per lavori di grande importo e complessità senza aver progressivamente sviluppato le necessarie capacità, mettendo a rischio oltre che l'esito dei lavori, la sua stessa solidità imprenditoriale).

Paradossale risulta inoltre la situazione riguardo la qualificazione delle imprese per l'esecuzione dei lavori di scavo archeologico dove, in base al comunicato dell' Autorità per la Vigilanza sui Lavori Pubblici n. 26 del 26 marzo 2002, sono stati assimilati i requisiti di qualificazione previsti per i lavori di scavo archeologico a quelli per il restauro specialistico; è infatti evidente che un'impresa, per eseguire lavori di scavo archeologico, non ha bisogno di restauratori in organico, ma semmai di altre figure di tecnici laureati (archeologi, architetti rilevatori, topografi, etc.) che invece non vengono mai citate, né qui, né in altro disposto regolamentare. La combinazione tra la mancata richiesta di tecnici specializzati nello scavo archeologico e dei lavori di punta, paradossalmente permette la qualificazione immediata nelle categorie più alte ad imprese generiche non specializzate e prive della necessaria dotazione tecnico-economica per eseguire lavori complessi.

In definitiva sarebbe opportuno riallineare la categoria dei lavori di restauro specialistico e di scavo archeologico al D.P.R. 34/2000, mentre i requisiti previsti dal D.M. Beni e Attività Culturali n. 294/2000 dovrebbero essere considerati aggiuntivi e non sostitutivi.

Occorre inoltre individuare una soluzione che consenta di superare i fortissimi ritardi con i quali gli uffici periferici del Ministero per i Beni e le Attività Culturali rilasciano gli attestati di buon esito dei lavori eseguiti. Tali ritardi mettono in serio pericolo la possibilità di qualificazione delle imprese.

Un'ulteriore riflessione merita il fatto che l'oggettiva maggiore indeterminatezza nella progettazione dei lavori sui beni culturali causa la necessità di un più frequente ricorso a varianti in corso d'opera che spesso non trova capacità nei limiti previsti dalla normativa vigente. Per lo stesso motivo risulta inadeguato l'appalto a corpo, mentre più opportuno appare il ricorso all'appalto a misura.

Ulteriori considerazioni riguardano la questione dei prezziari tipo.

Nell'ultimo Contratto Collettivo Nazionale del settore edile sono state inserite le figure degli archeologi e dei restauratori. In realtà il contratto prevede un inquadramento di queste figure su due soli livelli che non può essere considerato esaustivo della complessità di mansioni svolte nell'ambito dei lavori, mentre sarebbe necessaria una maggiore articolazione sia dei livelli che delle mansioni.

A fronte di questo, nell'ambito dei prezziari tipo, come previsti dalle norme vigenti, si continua a non tener conto dei costi di tali figure tecniche; nel migliore dei casi si applicano le tariffe contrattuali relative al livello dell'operaio specializzato, rendendo di conseguenza per le imprese assai difficoltosa la piena applicazione del Contratto.

E' urgente quindi che tutte le amministrazioni adeguino le stime al reale costo del lavoro emanando dei compiuti prezziari tipo per le opere relative ai lavori del settore che tengano conto degli inquadramenti contrattuali dei lavoratori del settore e dei conseguenti costi del lavoro.

Un ulteriore elemento di crisi è dato dal confine incerto che esiste nella prassi del settore tra le attività considerate lavori o servizi pubblici e affidate secondo i criteri stabiliti dalla legge e quelle considerate come attività di volontariato o di ricerca. Ciò comporta che una porzione del mercato viene svolta da volontari o dalle università, con grave danno delle imprese che si trovano escluse da queste attività.

Occorre quindi chiarire la specifica valenza delle imprese del settore che nascono non come meri esecutori, bensì come aziende in cui la produzione e la ricerca scientifica sono inscindibili.

Appare evidente la necessità di definire quegli ambiti del lavoro che, sia sotto il profilo della sicurezza degli operatori, sia riguardo la capacità di eseguire le attività secondo un progetto predefinito, è opportuno spettino unicamente al mondo imprenditoriale, restituendo al volontariato la sua funzione sociale e agli enti di ricerca e formazione i propri scopi scientifici e didattici, favorendo gli strumenti del credito formativo, della formazione in azienda e della collaborazione tra ricerca e mondo del lavoro, ma evitando una inutile e dannosa concorrenza tra questi e le imprese.

Ulteriori difficoltà alle imprese del settore provengono dai percorsi formativi previsti per le figure tecniche del settore.

Il D.M. Beni e Attività Culturali n. 294/2000 disponeva l'adozione di un ulteriore decreto per disciplinare le modalità di qualificazione dei restauratori che fossero privi dei requisiti previsti nello stesso D.M. Si indicava un percorso che doveva prevedere l'accertamento dell'idoneità o, in alternativa, il completamento del percorso formativo secondo modalità stabilite dal Ministero.

Sebbene siano abbondantemente scaduti i termini previsti per la pubblicazione del nuovo decreto, il recente disegno di legge per l'insegnamento del restauro non sembra dare risposte convincenti ai problemi esistenti, continuando a rimandare a ulteriori norme a venire.

Pertanto, nella situazione attuale, risultano non qualificati numerosi operatori, anche attualmente occupati che, qualificatisi tramite corsi di formazione biennali, precedentemente riconosciuti, non hanno maturato un'anzianità di lavoro di almeno quattro anni, creando così il rischio di una loro estromissione dal mercato del lavoro. Questi operatori rappresentano una larga parte dei restauratori operanti e la loro esclusione equivale ad escludere dalla qualificazione un'intera generazione, tra le più giovani, dal mercato del lavoro specializzato.

Inoltre il sistema di qualificazione previsto dal citato D.M. 294 risulta difficile da praticare, vista la difficoltà da parte delle imprese di ottenere documentazione per le attività in capo ai propri tecnici per lavori completati anche molti anni prima.

Lo stesso D.M. 294 prevede un percorso formativo di quattro anni che ancora non è attivo e che quindi per 4/5 anni non sarà in grado di fornire al mercato nuovi tecnici (creando una distorsione del mercato del lavoro a favore dei pochissimi restauratori super specializzati esistenti).

Infine il citato disegno di legge per l'insegnamento al restauro si caratterizza negativamente per due elementi:

- non considera la complessa articolazione dell'organizzazione del lavoro nell'esecuzione degli interventi di restauro quando afferma che i lavori sono eseguiti in via esclusiva da restauratori;
- è segnato da un forte accentramento delle competenze a livello del ministero (prevede un esame finale per la qualificazione del restauratore cui partecipa un rappresentante del Ministero ed elenchi dei restauratori tenuti dal Ministero) senza tener conto della ricchezza delle esperienze formative decentrate fino ad oggi sviluppate in ambito regionale e locale.

Risulta quindi fondamentale introdurre nella norma transitoria la possibilità per i restauratori attualmente operativi di completare il percorso formativo compatibilmente con l'attività lavorativa, magari utilizzando anche l'istituto dei crediti formativi.

In questo quadro le organizzazioni imprenditoriali si potrebbero impegnare a predisporre progetti formativi indirizzati alla qualificazione e alla specializzazione degli operatori del restauro in collaborazione con le strutture formative pubbliche.

La legislazione dovrà inoltre tener conto del complesso delle figure che operano sul cantiere di restauro, permettendone la crescita entro l'impresa dai livelli meno specializzati a quelli più alti.

L'attuale quadro normativo sta quindi determinando una situazione in cui è sempre più difficile una corretta programmazione imprenditoriale; da ciò vengono penalizzate tutte le imprese e tra queste, maggiormente quelle più strutturate e quelle che lentamente stavano avviando processi di consolidamento, mettendo, di conseguenza, a rischio l'attività di gran parte dei lavoratori qualificati che in questo ambito operano.

Il rischio principale è che si interrompa quel processo di crescita che stava lentamente configurando una nuova e qualificata realtà industriale nel panorama imprenditoriale e occupazionale nazionale, ritornando alla schizofrenica separazione tra impresa edile (fatta di braccia che eseguono) qualificata e strutturata per altre categorie e che solo occasionalmente acquisisce lavori e organico nel settore, ed una massa di tecnici, lavoratori autonomi (o peggio lavoratori a nero), privi di garanzie previdenziali e di continuità di impiego, fattori questi ultimi che, fino ad oggi, hanno spesso reso questo tipo di attività solo una parentesi nel percorso lavorativo di laureati e diplomati nelle discipline del settore.

Per rendere possibile la presenza e lo sviluppo di un tessuto imprenditoriale capace e responsabile, è necessario riprendere il ragionamento delle regole certe e dei requisiti oggettivi, migliorando gli strumenti di controllo, ma senza distogliere l'attenzione dalla trasparenza.

Il settore dei lavori sui beni culturali ha bisogno di un ripensamento complessivo ed organico del sistema di norme che ne regolano la programmazione, la qualificazione, l'affidamento.

Appare quindi improrogabile l'avvio di un confronto aperto e responsabile tra la pubblica amministrazione, il mondo imprenditoriale e le rappresentanze dei lavoratori, volto a comprendere i fenomeni di crescita e di sviluppo che sono intervenuti nel settore per poterli organizzare in un quadro di regole che, invece che penalizzare parti del sistema e metterlo a rischio, lo sostenga; a beneficio, prima di tutto, del patrimonio culturale.