

## Lo sviluppo dell'economia territoriale attraverso la cultura e il turismo e il coordinamento dei pubblici poteri

*Cesare Pinelli*

### *Abstract*

*L'Autore cerca di dimostrare la sussistenza di un forte divario fra le opportunità che l'ambiente e l'arte possono offrire alla crescita italiana, a cominciare dallo sviluppo del turismo, e la scarsa attenzione che i governi attribuiscono a questa prospettiva. A questo fine si dedica attenzione alle cause di questo divario, comprese la cattiva amministrazione e una visione conservativa dei beni culturali. Infine l'articolo prospetta rimedi e proposte volte a superare gli ostacoli a una calibrata politica pubblica su questi aspetti.*

### *1. Una nuova nozione di territorio*

Dal titolo del contributo dovrebbe già risultare che lo sviluppo dell'economia territoriale costituisce l'obiettivo cui va finalizzato il coordinamento fra i poteri che sul territorio insistono, nonché fra quelli, nazionali ed europei, che possono a diverso titolo incidere sul suo sviluppo. Sarà bene perciò approfondire anzitutto i termini in cui si pone oggi nel nostro paese la sfida di un'economia capace di crescere dai territori attraverso una sua saldatura con lo sviluppo della cultura e del turismo.

Una questione preliminare riguarda il mutato significato della stessa nozione di territorio. Un congiunto operare di fattori – l'avvento delle tecnologie dell'informazione, la terziarizzazione dell'economia, la finanziarizzazione del capitale – sta progressivamente allentando il tradizionale legame fra economia, potere politico e territorio. Anziiché in termini di risorse naturali e di impianti industriali posti su un determinato territorio, la smithiana "ricchezza delle nazioni" si misura sempre più in termini di scienza e tecnologia, creatività, capacità di

generare innovazione<sup>1</sup>. D'altra parte le connessioni realizzate in rete fra luoghi che ospitavano in passato ecologie culturali e produttive fra loro separate e lontane rendono più prezioso ciò che sta vicino, rafforzando il rapporto col territorio visto come piattaforma aperta, collegata alle reti lunghe, trans-territoriali<sup>2</sup>. Ecco perché la cosiddetta glocalizzazione va intesa non come dialettica tra "piccole patrie" e sistema mondo, ma come emergenza di "spazi intermedi in cui si sperimentano alleanze territoriali finalizzate a realizzare economie di scala nella produzione di servizi e beni competitivi comuni"<sup>3</sup>.

Si spiega così anche il ruolo strategico delle città, anzitutto dal punto di vista economico. Quasi metà del PIL mondiale si produce nelle quaranta regioni metropolitane più produttive del pianeta, dove pure risiede meno del 10% della popolazione, e gli abitanti delle città sono passati dal 40% della metà degli anni Ottanta a oltre il 50% di oggi<sup>4</sup>. Quanto all'Italia, già nel 2008 un Rapporto Censis segnalava una concentrazione nelle 14 città maggiori del 61% dei residenti, del 63% delle imprese, del 71% di industrie e servizi tecnologicamente più innovativi e competitivi<sup>5</sup>. Il fatto è che lo spazio metropolitano risulta il più adeguato a utilizzare le opportunità offerte dalla tecnologia della conoscenza per la crescita di circoli e comunità di apprendimento, dei rapporti fra produzione e centri di ricerca, dei sistemi informativi e delle relazioni informali nell'industria dei servizi<sup>6</sup>.

Del resto l'aggregazione della cultura e dell'economia intorno alle città è vicenda ricorrente nella storia. Un millennio fa, l'Italia era l'unico

---

(1) A. D'AURIA, *Efficienza, conoscenza, innovazione: verso una nuova economia della città sostenibile*, in *Italianieuropei*, 4, 2012, p. 110.

(2) E. RULLANI, *Lo sviluppo del territorio: l'evoluzione dei distretti industriali e il nuovo ruolo delle città*, in *Economia italiana*, 2, 2009, p. 428.

(3) A. BONOMI, *Spazio istituzionale e spazio economico nel capitalismo di territorio italiano*, in *Italianieuropei*, 4, 2012, p. 118.

(4) Cfr. L. SACCHI, *Le città del mondo: prove di futuro*, in *Italianieuropei*, 4, 2012, p. 115.

(5) Cfr. M. ALLULI, W. TORTORELLA, *Cities in search of Policy. The urban issue in the Italian National Policy Agenda*, in *Métropoles*, 12, 2013, p. 1.

(6) G. ROMA, *Mega-cities e comprensori di eccellenza: le politiche urbane in Italia*, in *Economia italiana*, 2, 2009, p. 366 ss.

paese in cui il diritto scritto continuava a venire studiato e commentato e i giovani venivano mandati a studiare nelle scuole, mentre nel resto d'Europa i duchi e gli imperatori avevano cessato di promulgare regole scritte e la maggior parte dei giudici non sapeva nemmeno leggere. Se aggiungiamo che l'Italia era anche l'unico paese che contasse un buon numero di città in epoca romana, secondo le ricostruzioni oggi più accreditate si spiegherebbe perché, con l'incremento della produzione fondiaria, signori e feudatari intervenissero nel mercato unendosi ai mercanti e agli artigiani già attivi nell'area limitrofa, fino a dar vita ai Comuni, e a porre le basi del primato culturale ed economico italiano dei secoli successivi.

Nemmeno oggi le ragioni e le implicazioni della maggiore adeguatezza degli spazi metropolitani si risolvono in calcoli economici. Alla città industriale, che incorporava nella propria logica formativa il modello tayloristico del lavoro, e si organizzava attraverso specifici standard, densità, tipi edilizi e una specifica funzione (residenziale, industriale, terziaria o direzionale), subentra la città dell'informazione, che riaggrega, combina e sovrappone le funzioni e le attività anche nei servizi essenziali – dalle stazioni agli aeroporti, dai musei ai centri commerciali –, sulla base della capacità dell'insieme di trasmettere una “comunicazione narrativa”, affinché l'esito sia dotato di senso, di immagine e di storia<sup>7</sup>.

Il territorio, dunque, è sempre meno un dato e sempre più un prodotto degli uomini che lo abitano: la stessa costruzione dei luoghi diventa una costruzione di senso<sup>8</sup>. Il che comporta pure che il futuro della città non sia più scritto nel suo passato, e che la città vada reinventata<sup>9</sup>.

## ***2. Alcuni divari strutturali fra economie territoriali in Italia***

A questo punto possiamo porre un interrogativo che riguarda specificamente l'Italia. Come reinventare città, territori, paesaggi di un paese che secondo l'Unesco possiede da solo il 6% del patrimonio dei beni

---

(7) A. SAGGIO, *La città e la rivoluzione informatica*, in *Italianieuropei*, 8, 2012, p. 148.

(8) E. RULLANI, *Lo sviluppo del territorio*, cit., p. 433.

(9) S. NIGER, *La città del futuro: smart city, smart community, sentient city*, in [www.astrid-online](http://www.astrid-online), 12 giugno 2012, p. 1.

artistico-culturali censiti del mondo? Quale rapporto sarà possibile immaginare, in questo contesto, fra passato e futuro? La risposta di autorevoli architetti è che da noi ha a lungo prevalso il culto del simulacro imposto da un “radicalismo conservazionista” che ha molto avvertito il peso della storia nell’affrontare un problema che richiede una forte proiezione nel futuro, mentre nell’Europa settentrionale la “geografia dell’industria”, composta da strade, fabbriche dismesse, montagne di scorie, canali e bacini d’acqua, anziché venire cancellata, è stata iscritta in un nuovo ordine formale, in un paesaggio intermedio che non si sostiene più sulla differenza tra parti diverse, ma si riconosce nel continuo trascorrere degli elementi gli uni negli altri<sup>10</sup>. Per la verità, nell’ultimo decennio città come Torino, Genova o anche Salerno hanno mutato volto proprio riutilizzando aree industriali o portuali dismesse nella direzione di quel “paesaggio intermedio”, e hanno scoperto una loro bellezza, e una vocazione turistica che specie per Torino sembrava impensabile. Per le più tradizionali città d’arte, al netto di gestioni perlomeno sciatte di singole amministrazioni comunali, appare a prima vista più difficile superare il culto del simulacro. In compenso, la sfida della reinvenzione diventa in quei casi ancora più stimolante. La si può vincere a una duplice condizione, che peraltro vale per l’intero territorio nazionale, e solo a maggior ragione per le città d’arte più note.

Intanto, gran parte di quanto l’Italia offre e produce non è rimpiazzabile da altri, e non c’è ciclo tecnologico che possa cancellarla<sup>11</sup>. In secondo luogo, il fatto che le tecnologie dell’informazione ridimensionino sempre più lo storico divario fra “cultura alta” e “cultura bassa” non vuol dire affatto che l’offerta di cultura può avere tanto più successo quanto più se ne abbassa la qualità. La domanda di turismo di qualità è in crescita, anche da parte degli italiani. Secondo il rapporto 2011 di Federculture, la spesa delle famiglie per la cultura

---

(10) F. PURINI, *Il paesaggio postmoderno: un problema italiano*, in *Italianieuropei*, 8, 2012, p. 97.

(11) G. AMATO, *Intervento* agli Stati Generali della Cultura, Roma, 15 novembre 2012, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), p. 6.

è cresciuta in termini assoluti di oltre il 24% tra il 1999 e il 2009, e continua a incidere per il 7% sulla loro spesa totale nonostante nel settore la spesa pubblica sia diminuita del 20% fra il 2005 e il 2010<sup>12</sup>. Per valorizzare l'area di Pompei, non si tratta perciò di costruire una grande Mc Donald, ma di insediarvi la prima scuola di restauro del mondo, visto che già abbiamo i restauratori più ricercati del mondo<sup>13</sup>. La sfida si vince, dunque, approfittando del grande salto culturale imposto dalle tecnologie dell'informazione, e valorizzando gli innumerevoli tesori che già possediamo.

A questo punto emergono, però, i divari strutturali fra economie territoriali, che vanno ben oltre quelli fra città già industriali e città d'arte. Uno dei maggiori riguarda il capitale sociale. Secondo una pionieristica definizione, ricavata non a caso dall'esperienza delle Regioni italiane, questa nozione comprende "la fiducia, le norme che regolano la convivenza, le reti di associazionismo civico, elementi che migliorano l'efficienza dell'organizzazione sociale promuovendo iniziative prese di comune accordo [...] Il capitale sociale facilita la cooperazione spontanea"<sup>14</sup>. Si tratta di uno dei maggiori fattori immateriali dello sviluppo, misurabile attraverso l'estensione di comportamenti cooperativi nelle relazioni sociali tali da consentire risultati di mercato più efficienti e da stimolare l'offerta ottimale di beni pubblici locali. Ebbene qui c'è un forte, risalente divario del Mezzogiorno rispetto alle altre aree del paese<sup>15</sup>. Lo si vede anche nell'ambito culturale, dove l'incremento significativo di reti, associazioni di enti e altri modelli cooperativi favoriti dalle nuove tecnologie realizzato di recente risulta concentrato nel Centro-Nord<sup>16</sup>.

---

(12) Rip. in M. PATTI, *Se l'Italia ha fame... di cultura*, in *Italianieuropei*, 6, 2011, p. 175.

(13) G. AMATO, *Intervento*, cit., p. 4.

(14) R. PUTNAM, *La tradizione civica nelle Regioni italiane*, Milano, Mondadori, 1993, p. 196.

(15) In un'ampia letteratura, v. già M. SCARLATO, *Capitale sociale e sviluppo economico: un'analisi empirica per le Province italiane*, in *Economia pubblica*, 2001, p. 111.

(16) Italiadecide, *Rapporto 2010. L'Italia che c'è: le reti territoriali per l'unità e per la crescita*, Bologna, Il Mulino, 2011, p. 415.

Un altro divario fra i territori deriva dal fatto che, dei nostri circa 8.100 Comuni, seimila sono abitati da meno di cinquemila persone, quasi tutti siti in zone collinari e montane, e metà dei quali già ora quasi spopolati, specie d'inverno, eppure dotati tutti di un ben preciso patrimonio storico e artistico<sup>17</sup>.

Quando decidessimo di valorizzare le immense risorse culturali di cui disponiamo utilizzando le tecnologie dell'informazione, questi e altri divari strutturali vanno tenuti in debito conto.

### ***3. Le strategie istituzionali fra competizione e cooperazione/coordinamento fra economie territoriali***

Quali strategie istituzionali si possono immaginare muovendo da queste premesse? In una realtà come la nostra, occorre cercare a maggior ragione quel giusto dosaggio fra competizione e cooperazione fra economie territoriali, assistita da un coordinamento in sede nazionale, che gli Stati stanno diffusamente cercando, e che la stessa Unione europea incoraggia a sua volta.

La competizione fra territori di cui si parla in questi casi non ha a che vedere col federalismo competitivo di matrice statunitense, che giunge a configurare lo Stato federale come un "mercato dei diritti". Appare piuttosto insita nella stessa crescita dell'economia e della cultura negli spazi metropolitani alla quale ho fatto riferimento, che comporta una forte competizione fra di essi anche in campo turistico<sup>18</sup>. Sulla scorta di ipotesi teoriche pur esse ricavate dall'esperienza di assetti federali, questo secondo tipo di competizione può incoraggiare una sperimentazione condivisa, una disponibilità a diffondere soluzioni innovative, uno scambio continuo di informazioni, e in definitiva un processo di mutuo apprendimento fra i territori che ne risultino coinvolti<sup>19</sup>.

---

(17) Cfr. B. ZANARDI, *Si va verso un'antologizzazione del patrimonio artistico?*, in [www.aedon.mulino.it](http://www.aedon.mulino.it), 3, 2012, p. 1.

(18) V. già J.R. RENT, G.I. CROUCH, *The Competitive Destination: A Sustainable Tourism Perspective*, Wallingford, Oxon, CABI Publishers, 2003, p. 1.

(19) V. ad es. D. ELAZAR, *Idee e forme del federalismo*, Milano, Comunità, 1995, p. 71; M.C. DORF, C.F. SABEL, *A Constitution of Democratic Experimentalism*, in *Columbia Law Review*, 1998, p. 267.

Ma una cooperazione fra i territori richiederà comunque un coordinamento nazionale, peraltro necessario non solo a ridurre i divari strutturali prima accennati, ma anche a reggere l'ulteriore fortissima concorrenza internazionale.

Che la ricerca di accettabili combinazioni fra i momenti della competizione e della cooperazione-coordinamento fra economie territoriali costituisca oggi una sfida per le istituzioni politiche, è dimostrato anzitutto dalla recente prassi dei rapporti fra l'Unione europea e le amministrazioni degli Stati membri, dove al classico modello dell'amministrazione indiretta si va affiancando fra gli altri quello del "coordinamento mediante differenziazione", che connette l'integrazione con la valorizzazione delle differenze al fine di conseguire approfonditi gradi di qualità degli obiettivi europei<sup>20</sup>.

In sede nazionale, la ricerca di cui parlavo non si ricava soltanto dai progetti e dalle agende dei governi, ma in parte dalla stessa legislazione in vigore. Penso alla ormai consolidata tendenza a sostituire all'azione autoritativa dei pubblici poteri la concertazione fra di essi, e a certe condizioni fra di essi e i privati. Oltre all'urbanistica, agli interventi per le città e alle misure per l'innovazione tecnologica, la tendenza investe i beni culturali, sia pure nei limiti che vedremo.

Nel caso dell'"urbanistica consensuale", i programmi di riqualificazione urbana in deroga al piano regolatore, previsti dalla legislazione a partire dal 1992, sono divenuti prassi costante. Vista la carenza di fondi pubblici, le amministrazioni tendono a ripagare l'impegno dei privati a garantire un'adeguata urbanizzazione dell'area e una riqualificazione dei luoghi di vita e di lavoro con la concessione di diritti edificatori premiali.

Vi è qui l'insidia molto forte di uno "scambio ineguale" fra privati sempre più agguerriti, se solo si pensa alla grande crescita del mercato dei fondi immobiliari italiani, e pubblici poteri privi di criteri attendibili di misurazione dell'interesse pubblico. I rimedi sono stati però ricercati non in un (peraltro impossibile) ritorno al passato, ma in una serie di

---

(20) F. GIGLIONI, *Governare per differenza. Metodi europei di coordinamento*, Pisa, ETS, 2012, p. 15 ss.

interventi normativi che vanno da una regolamentazione generale dei “contratti urbanistici” capace di fissare standard e principi definiti, sulla scorta dell’esempio tedesco<sup>21</sup>, alla gestione integrata, nel caso delle dismissioni di patrimonio immobiliare pubblico previste di recente, di tutti gli aspetti rilevanti: rigenerazione urbana, rapporto tra strumenti finanziari e città, rapporti fra enti locali e governo centrale<sup>22</sup>.

In questo senso, un atto normativo come il decreto istitutivo della Cabina di regia per l’attuazione del Piano Nazionale per le Città (d.m. 3 agosto 2012) inverte solo in parte gli andamenti spontanei dell’“urbanistica consensuale”. Esso accentra presso una Cabina di regia rappresentativa di tutti gli enti territoriali l’esame delle proposte di “contratto di valorizzazione urbana” che affluiscono dai Comuni, e le seleziona individuando “le risorse finanziarie attivabili tenendo conto delle disponibilità ad investire formalizzate dai componenti della stessa Cabina di regia od altri soggetti, pubblici o privati” (art. 3). Un tentativo di coordinamento degli interventi così effettuato lascia infatti necessariamente aperta la questione della definizione degli standard di misurazione dell’interesse pubblico. E tuttavia, la sequenza procedimentale che vi viene prefigurata riflette la ricerca di una combinazione accettabile fra competizione e cooperazione/coordinamento. Come si è detto, le proposte sono infatti sottoposte alla Cabina di regia su iniziativa dei Comuni, che così in un certo senso ne struttura la reciproca competizione, salvo poi a far leva nella fase decisionale sul coordinamento in ragione dei suoi stessi criteri di composizione. Nel “decreto crescita 2.0” (d.l. 179/2012, conv. in legge 221/2012), gli obiettivi della diffusione della rete a banda ultralarga, fissa e mobile,

---

(21) P. URBANI, *Politiche urbane e modernizzazione delle città. Gli accordi in funzione urbanistica*, in *Italianieuropei*, 8, 2012, p. 112, nonché ID., *Istituzioni, discipline degli usi del territorio e governo dell’economia*, in Astrid, *Sviluppo o declino. Il ruolo delle istituzioni per la competitività del paese*, a cura di L. TORCHIA e F. BASSANINI, Firenze, Passigli, 2005, p. 228 ss.

(22) G. CAUDO, *Perché creare un’agenzia nazionale di rigenerazione urbana*, in *Italianieuropei*, 8, 2012, p. 170 ss. Sul tema, dopo l’entrata in vigore dell’art. 23-ter legge 135/2012, di conversione del d.l. 95/2012 (sulla *spending review*), S. SCREPANTI, *La dismissione e la valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico*, in *Giorn. dir. amm.*, 12, 2012, p. 1193 ss.



della valorizzazione digitale dei beni culturali e paesaggistici, della sostenibilità ambientale, della logistica, della difesa e della sicurezza vengono perseguiti attraverso l'affidamento all'Agenzia per l'Italia digitale, fra gli altri, del compito di definire, sentita l'ANCI, un "sistema di monitoraggio delle comunità intelligenti" sulla cui base essa stipula protocolli d'intesa con "singole amministrazioni" (art. 20, comma 12). Ciò vuol dire che l'adesione al sistema, al di là della formula di rito della collaborazione dell'Agenzia con le Regioni (art. 20, comma 8), avviene su base volontaria; e ancora una volta, per avviare il processo di innovazione delle economie territoriali, si punta sulle città in ragione delle loro maggiori potenzialità<sup>23</sup>.

#### *4. Possibili combinazioni fra competizione e cooperazione/coordinamento sui beni e sulle attività culturali*

Il riferimento ai processi in corso nell'urbanistica e in altri ambiti intrecciati a quelli dei beni culturali e del turismo, più che ad essi meramente limitrofi, è servito a dare conto dell'ordine di problemi coi quali si confronta il tentativo di combinare la competizione fra economie territoriali con la reciproca cooperazione-coordinamento.

Ancora diverso, tuttavia, è lo stato della normativa sui beni culturali. Il Codice distingue gli "istituti e luoghi della cultura" tassativamente individuati (musei, biblioteche, archivi, aree e parchi archeologici, complessi monumentali) dagli "istituti e luoghi di appartenenza pubblica" (artt. 101-102 d.lgs. 42/2004), e solo di questi ultimi dispone una valorizzazione incentrata su accordi fra enti territoriali per definire strategie comuni ed elaborare i piani conseguenti (art. 112, comma 4), in assenza dei quali "ciascun soggetto pubblico è tenuto a garantire la valorizzazione dei beni di cui ha comunque la disponibilità" (art. 112, comma 6).

Si tratta di un quadro normativo abbastanza rigido, oltre che notevolmente spostato sul livello centrale rispetto a quanto presupposto dalla Costituzione, che dopo aver distinto la tutela dei beni culturali, affidata alla competenza legislativa statale esclusiva (art. 117, secondo

---

(23) A. CASINELLI, *Le città e le comunità intelligenti*, in *Giorn. dir. amm.*, 3, 2013, p. 240.

comma), dalla loro valorizzazione, riservata alla competenza concorrente Stato-Regioni (art. 117, terzo comma), prevede una disciplina statale delle “forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali” (art. 118, terzo comma). Il codice ridimensiona il momento della valorizzazione, che con esso perde proprio la finalità per la quale era stata ideata, ossia la fruizione del bene, che in parte viene assorbita dalla tutela<sup>24</sup>.

Il fatto è che la rigidità desumibile dal Codice non è data solo dal riparto di competenze. Riflette, prima ancora, quel “radicalismo conservazionista” che abbiamo già incontrato, il quale presuppone una netta distinzione tra valore intrinseco della cultura e valore economico, e dunque tra prodotti a fallimento di mercato e prodotti e imprese al centro di fertili dinamiche di domanda e offerta, che lo sviluppo dei mezzi di creazione e di distribuzione digitali e le ibridazioni tra processi e modelli creativi hanno rimesso in discussione<sup>25</sup>.

Le conseguenze applicative della visione conservazionista sono molteplici. Fra le più importanti vi è l’assai insufficiente valorizzazione dei musei italiani anche sotto il profilo dei prestiti a istituzioni straniere. In proposito si è suggerito di eliminare le limitazioni poste dal Codice ai prestiti onerosi, e di inserirvi una specifica ipotesi di prestito di beni culturali a istituzioni pubbliche straniere, così facendo fronte a esigenze di cassa senza modificare il regime di alienabilità dei beni<sup>26</sup>. È significativo, poi, secondo lo stesso autore, che la Galleria degli Uffizi rientri fra i grandi musei del progetto di digitalizzazione *Google Art Project*, mentre la Corte dei conti ha osservato di recente che non esiste ancora una stima dei reperti né una banca dati completa dei beni culturali statali<sup>27</sup>.

---

(24) L. CASINI, *Oltre la mitologia giuridica dei beni culturali*, in Astrid, *I beni culturali tra tutela, mercato e territorio*, a cura di L. COVATTA, Firenze, Passigli, 2012, p. 169.

(25) F. BARCA, V. DI MARCO, *Il governo della cultura: idee per valorizzare un tesoro dimenticato*, in *Limes*, maggio 2013, p. 192.

(26) V. FRANCOLA, *Il patrimonio museale italiano: progetti di valorizzazione*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it).

(27) Memoria del Procuratore Generale della Corte dei conti Salvatore Nottola al giudizio sul rendiconto dello Stato approvato il 28 giugno 2012, p. 310 ([www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it)).

Solo molto di recente si avverte un primo ripensamento. Tendenze legislative e programmi governativi cominciano a prevedere forme di coinvolgimento degli enti territoriali e di partenariato pubblico-privato già emerse nella legislazione urbanistica. È il caso del Grande Progetto Pompei, avviato a fianco degli interventi infrastrutturali urgenti, e ancora più chiaramente del previsto accordo di valorizzazione fra Ministero, Regione Campania “e gli enti locali territorialmente competenti che intendano aderire mediante un adeguato apporto economico”, per elaborare un piano di sviluppo del percorso turistico-culturale integrato delle residenze borboniche (d.l. 91/2013).

Nel recente progetto governativo “Destinazione Italia”, la Misura 23 comprende fra le altre la “possibilità, in via sperimentale e con adeguate tutele e sotto controllo pubblico, di affidare a privati e a operatori del terzo settore la gestione di beni culturali”. Altrettanto rilevante è la Misura 40, là dove prevede una “clausola di sviluppo territoriale” che vincoli gli investitori sopra una certa soglia che si localizzano in un territorio a destinare parte degli utili derivanti dall’investimento a progetti di sviluppo definiti in accordo con la popolazione locale. L’Expo di Milano nel 2015 può a sua volta costituire uno straordinario volano di iniziative e progetti che vanno nella stessa direzione.

Tuttavia, la ricerca di una combinazione il più possibile efficace fra competizione e cooperazione/coordinamento è per la massima parte ancora da sperimentare.

### ***5. La dispersione amministrativa in sede locale e alcune soluzioni per superarla***

Per raggiungere l’obiettivo di uno sviluppo anche qualitativo delle economie territoriali vi è bisogno non di meno governo, ma di più governo. Più precisamente, vi è bisogno di un governo e di amministrazioni non tanto robuste, quanto autorevoli nei confronti dei tanti interlocutori pubblici e privati con cui devono confrontarsi, intelligenti nella loro azione, compatte nella loro capacità decisionale. Qui

siamo ancora molto indietro: più per via di una forte dispersione dei centri decisionali al centro come in periferia, che delle pur innegabili incertezze e frammentarietà del riparto di competenze legislative fra Stato e Regioni.

A quest'ultimo proposito mi limito a ricordare, in via esemplificativa, che la sentenza 80/2012 della Corte costituzionale ha bensì caducato numerose disposizioni del Codice del turismo (d.lgs. 79/2011) che avevano riportato alla competenza statale ambiti materiali di competenza esclusiva regionale in tema di turismo e commercio, ma ha pure respinto, ed è quanto più interessa in questa sede, le censure regionali avverso quella disposizione che attribuisce al Governo la promozione "di iniziative turistiche finalizzate ad incentivare la valorizzazione del patrimonio storico-artistico, archeologico, architettonico e paesaggistico presente sul territorio italiano, utilizzando le risorse umane e strumentali disponibili, senza nuovi ed ulteriori oneri per la finanza pubblica" (art. 24). La Corte vi ha ravvisato "un principio generale di valorizzazione e di promozione dei beni culturali con finalità turistica", il cui riconoscimento "permette di evidenziare come lo scopo perseguito da Stato e Regioni, ciascuno nel proprio ambito di competenza, non possa che essere quello di realizzare un incremento qualitativo dell'offerta turistica" (§ 6.19).

La dispersione dei centri decisionali dipende solo in parte dal quadro costituzionale delle competenze legislative. Incidono maggiormente su di essa gli enormi ritardi nell'attuare le riforme generali delle autonomie locali, con ricadute molto negative sul governo del settore, come pure le risalenti e solo in parte ora ricomposte divisioni irrazionali di funzioni fra le amministrazioni centrali dei beni culturali e del turismo.

Sotto il primo profilo, è stata di recente rilevata la situazione simmetricamente inversa in cui si trovano le grandi aree urbane e i piccoli Comuni. Per le prime non vi è un problema di mancato sfruttamento di economie di scala e di scopo, ma si riscontrano inutili duplicazioni della spesa per il funzionamento degli apparati politici e burocratici, una mancata corrispondenza tra finanziatori e utilizzatori di servizi e soprattutto una impossibilità di sfruttare livelli più elevati di sviluppo socio-economico in ragione della compresenza sulla stessa area di

una quantità di Comuni. Per i Comuni più piccoli si pone all'opposto un problema di sottodimensionamento assoluto e di diseconomie di scala<sup>28</sup>.

Occorrono anche qui strategie mirate.

Abbiamo visto il crescente ruolo che vanno assumendo le grandi città a fini di sviluppo delle economie territoriali. Ebbene, la prima legge istitutiva delle aree metropolitane risale al 1990 (legge 142/1990), e in seguito la riforma del Titolo V della Seconda Parte della Costituzione nominerà le Città metropolitane fra gli enti di cui la Repubblica è costituita (art. 114 legge cost. 3/2001). Ma esse non si sono ancora costituite, ed anzi l'istituzione di Roma Capitale ha visto un'innaturale separazione del territorio comunale dalla ben più vasta area metropolitana. Nel frattempo le politiche urbane sono state orientate quasi del tutto alla crescita economica. Solo con gli interventi normativi più recenti l'istituzione delle Città metropolitane è stata sottratta alla libera iniziativa delle Regioni, rimaste a lungo inerti, e diventa un obbligo (legge 135/2012). Essa deve e può diventare un'occasione fondamentale per sostituire scelte di sviluppo qualitativo alle finora dominanti scelte meramente quantitative<sup>29</sup>, e in questo quadro per valorizzare convenientemente le risorse culturali anche in funzione della crescita di un turismo intelligente e consapevole.

Abbiamo visto, ancora, il serissimo rischio di un totale abbandono del patrimonio storico e artistico di numerosissimi piccoli Comuni. Vi è certo bisogno, in proposito, di interventi nazionali od anche regionali. Ma quel rischio sarebbe sicuramente meno serio se, intanto, i piccoli Comuni limitrofi unissero le loro forze. Invece, dalla legge 142/1990 in poi, tutti gli sforzi legislativi per aggregazioni, fusioni, o la creazione di forme di esercizio comune delle funzioni dei piccoli Comuni sono stati regolarmente frustrati. Al riguardo, può aver giocato anche una male intesa concezione del principio di sussidiarietà: come se l'introduzione in Costituzione di questo principio, invece di giocare

---

(28) S. IOMMI, *Governo locale e benessere dei cittadini: i costi evitabili della frammentazione*, in *Istituzioni del federalismo*, 2013, pp. 624-625.

(29) M. PETRANZAN, *Crisi della cultura urbanistica e nuove realtà metropolitane*, in *Italianieuropei*, 8, 2012, p. 131.

virtuosamente con quelli, del pari introdotti, della differenziazione e dell'adeguatezza (art. 118, primo comma), avesse esaltato la dimensione minima dei territori. Anche qui le più recenti misure legislative hanno segnato un'inversione di rotta, che deve però trovare ancora un assestamento, e accompagnarsi con interventi sussidiari degli enti di livello superiore per quanto riguarda la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico e artistico.

Bisogna aggiungere che le resistenze all'aggregazione funzionale non caratterizzano solo i piccoli Comuni. Proprio in questi anni, anzi, vi è stata una sorta di "corsa verso il piccolo" che dalle università alle imprese ha fatto fare all'Italia un passo del gambero rispetto alla tendenza ovunque riscontrabile all'aggregazione di territori, realtà economiche e autonomie funzionali. Ciò vale particolarmente per le nostre imprese turistiche, il cui fatturato risulta incomparabilmente minore di quello dei maggiori gruppi stranieri, talvolta nati da società che dieci anni fa erano conglomerati attivi in settori industriali del tutto diversi (come il gruppo tedesco TUI), e che hanno quindi visto in tempo le grandi potenzialità del turismo<sup>30</sup>. Per giunta in Italia i provvedimenti di sostegno alle imprese hanno di regola preso in considerazione il solo comparto manifatturiero, senza tener conto che il turismo è un settore *labour intensive*, i cui prodotti sono plurivalenti quanto possono esserlo i territori cui si riferiscono<sup>31</sup>.

### **6. I problemi del governo nazionale del settore**

La dispersione istituzionale, che a livello locale deriva da mancate o ritardate attuazioni di riforme dell'ordinamento degli enti, sul piano nazionale dipende piuttosto dalla infelice e vetusta distribuzione delle funzioni relative al settore nell'ambito del governo centrale. In questo senso, la recente fusione in unico dicastero delle funzioni concernenti i beni culturali e il turismo ha posto solo le premesse per ridurre la dispersione, soprattutto se si considerano le vicende delle rispettive amministrazioni.

---

(30) F. D'AGOSTINO, *C'era una volta il Belpaese*, in *Limes*, 2, 2006, p. 80.

(31) C. CITTADINO (a cura di), *Il turismo*, in Astrid, *Per il governo del paese. Proposte di politiche pubbliche*, Firenze, Passigli, 2013, p. 305.

Quella dei beni culturali è un'amministrazione relativamente compatta dal punto di vista burocratico, impregnata di una vetusta concezione della tutela<sup>32</sup>, per giunta oggi afflitta dalla dissolvenza della memoria storica e dei saperi tecnico-amministrativi per via del blocco del ricambio del personale e dell'estendersi del precariato<sup>33</sup>.

L'amministrazione del turismo, invece, non si è mai riavuta dopo il *referendum* abrogativo del 1993. Depotenziato a direzione generale, il ministero è da allora passato alle dipendenze di vari dicasteri, e nel frattempo l'Enit perdeva contributi a vantaggio delle Regioni, che peraltro li ricevevano a pioggia, sulla base di piccoli progetti dall'impatto trascurabile<sup>34</sup>.

Le due vicende risultano dunque decisamente eterogenee, né la fusione delle funzioni in un unico dicastero potrebbe risolversi in un assemblaggio di competenze senza giungere a un rapido fallimento. Quelle funzioni vanno non solo accorpate, ma soprattutto ripensate, a cominciare dalle nozioni su cui si basano. So bene che un conto è dimostrare in sede teorica la necessità di ripensare nozioni quali "territorio", "economia territoriale", "tutela dei beni culturali", "valorizzazione dei beni culturali", "turismo", e ben altro conto è adeguare attribuzioni e apparati a un simile ripensamento. Eppure ogni serio tentativo in proposito è indispensabile a costituire un centro decisionale attrezzato a raccogliere le tante sfide che attendono il governo del settore.

In ogni caso le ristrutturazioni necessarie, oltre che le azioni esterne, richiedono la massima trasparenza e apertura alla società, e non solo per rispetto di principi giuridici. Il fatto è che, se dal culto dei simulacri si passa alla "casa di vetro", si possono raggiungere utilmente domande sociali che attendono solo una risposta positiva, aumenta la fiducia generale e decrescono le chances di giochi politici e

---

(32) Cfr. da ultimo B. ZANARDI, *La crisi del patrimonio artistico in Italia*, in *I beni culturali*, cit., p. 114 ss.

(33) M. CAMMELLI, L. COVATTA, *I beni e le attività culturali*, in *Per il governo del paese*, cit., p. 295 ss.

(34) F. D'AGOSTINO, *C'era una volta il Belpaese*, cit., p. 78.

burocratici autoreferenziali. Fortunatamente le più recenti statistiche mostrano che l'opinione pubblica qualificata, che ormai non coincide con il vecchio ceto degli intellettuali, appare sempre più affamata di cultura<sup>35</sup>. Diventa allora possibile immaginare la buona ricaduta del varo, con strumenti molto meno onerosi che in passato, di azioni di massima diffusione dei dati relativi ai beni culturali statali, e più in generale di sensibilizzazione, soprattutto presso le giovani generazioni, delle opportunità che le nostre stesse risorse possono offrire per sottrarre l'Italia a un destino di decadenza. È un esempio minimo di una strategia indirizzata ad alimentare la consapevolezza collettiva della posta in gioco di uno sviluppo del settore all'altezza delle sue grandi potenzialità, e ad accrescere così lo spirito cooperativo e il capitale sociale.

(35) M. PATTI, *Se l'Italia ha fame... di cultura*, cit., pp. 178-179.