

COSTI, BENEFICI E VINCOLI AGLI INVESTIMENTI PUBBLICI NEI BENI E NELLE ATTIVITÀ CULTURALI

Pietro Graziani e Giuseppe Pennisi

1. Premessa

Questo capitolo è diviso in due parti: la prima contiene un cenno alla letteratura recente sul nesso tra spesa ed in particolare investimenti pubblici in attività culturali, da un lato, e sviluppo economico, dall'altro; la seconda solleva uno dei nodi di fondo delle politiche per i beni e le attività culturali nel nostro Paese – «la capacitazione» (termine italiano con il quale è invalso l'uso di tradurre il vocabolo inglese *capability*), ossia capacità in potenza non solamente la capacità effettiva, di spesa delle pubbliche amministrazioni – e tratteggia possibili soluzioni a breve e medio termine. In appendice, si riassumono, sulla base di letteratura recente, alcune tematiche sulla valutazione economica della spesa per beni ed attività culturali e si indicano nodi metodologici da sciogliere in parallelo con l'aumento della capacitazione della spesa d'investimenti per tutela e per valorizzazione.

1. Beni e attività culturali e sviluppo economico. Un cenno introduttivo

Il dibattito sui nessi tra attività culturali (e spese ad esse pertinenti), da un canto, e sviluppo economico, dall'altro, è antichissimo. Risale, per certi aspetti, agli albori della filosofia classica, ed in particolare, alle prime formulazioni dell'estetica in quanto disciplina a sé stante. La professione economica si è rivolta al tema sin dall'epoca dei classici (con contributi importanti da parte di Smith, Ricardo e Mills). Sul piano teorico, l'interesse è in parte scemato con l'arrivo del marginalismo (quando gli economisti si sono concentrati più sulla formazione dei prezzi ed i meccanismi a loro attinenti che alla crescita ed allo sviluppo, ed alle loro determinanti). Negli ultimi decenni, l'attenzione al tema è stata rivolta specialmente dalla scuola neo-istituzionalista e da quella denominata dell'«economia della cultura», soprattutto in materia di economia delle arti sceniche con applicazioni dell'analisi costi benefici e della tecnica delle «valutazioni contingenti».

Ai fini di questa relazione, è stata effettuata una ricerca telematica, utilizzando il *Social Science Research Network* (Ssrn), una biblioteca telematica in materia di scienze sociali che ha a disposizione circa 30 milioni di titoli, allo scopo di esaminare aggiornamenti pertinenti effettuati negli ultimi anni ed, in particolare, d'individuare analisi econometriche comparate, analoghe, ad esempio, a quelle condotte nel campo delle infrastrutture. Da una rassegna dell'archivio telematico Ssrn si trae l'impressione che, mentre, da un canto, è stata condotta di recente una vasta gamma di analisi quantitative (pure con metodi e tecniche innovative) sul nesso tra istruzione e formazione in senso lato, e sviluppo economico, dall'altro, mancano studi comparativi aggiornati in materia di nesso tra investimenti/spesa in attività culturali e sviluppo o crescita economica.

Uno studio utile ai fini della nostra analisi è quello di Guido Tabellini citato a conclusione di questa relazione. Il filone pare essersi essiccato circa 30 anni fa, specialmente in paesi industriali ad economia di mercato (ce ne sono relativi a paesi in via sviluppo ma di scarso rilievo per le politiche della cultura in Italia poiché pongono spesso l'accento su investimenti per la preservazione di «culture etniche»). Interessante notare che tre università italiane sono particolarmente attive: le Università di Venezia (tanto Cà Foscari quanto l'Istituto Universitario di Architettura di Venezia),

l'Università di Torino, l'Università del Mediterraneo a Reggio Calabria e l'Università di Catania; tali analisi, però, tendono a mettere l'accento su studi micro-economici della redditività economica di singoli investimenti, utilizzando la tecnica delle «valutazioni contingenti» (in cui in Italia siamo particolarmente avanzati). Verosimilmente, questo interesse è in rapporto alle attività scientifiche dei professori Gianfranco Mossetto (a Venezia), Walter Santagata (a Torino) e Maurizio Garano e successivamente Fabio Signorello (a Reggio Calabria) e Giovanni Signorello (a Catania) e delle «scuole» da essi create. Interessante notare che due lavori, ancora inediti, relativi rispettivamente al distretto storico-culturale di Erice in Sicilia e del Castello Svevo di Nicastro in Calabria, mostrano (utilizzando la tecnica delle «valutazioni contingenti» ed, in un caso, anche quella dell'analisi costi-benefici estesa alle opzioni reali) che investimenti in valorizzazione di beni culturali hanno indicatori elevati di convenienza economica per la collettività in termini di valore attuale netto (Van), e di saggio di rendimento interno (Sir). Sarebbe molto utile se il Ministero per i Beni e le attività culturali (Mibac) mettesse a disposizione i dati relativi a progetti attuati con il supporto dell'Unione europea oppure di fondi speciali (tali progetti devono, di solito, essere supportati da valutazioni tecnico-economiche) per appropriate elaborazioni. Se ne potrebbero trarre lezioni importanti in tema di valore sociale e della tutela e della valorizzazione dei beni culturali. Vasta, invece, la letteratura internazionale (ed anche nazionale) sull'economia dello spettacolo, specialmente quella a carattere aziendale oppure organizzativo-sociologico. Queste riflessioni riguardano – si deve aggiungere – principalmente la letteratura anglosassone; ampia, ma più sociologica (o socio-politologica) che economica, quella di scuola francese, una scuola che ha avuto uno sviluppo notevole negli ultimi due lustri.

C'è, infine, il filone relativamente recente che analizza l'economia della cultura in quanto componente dell'«economia della felicità»: interessante, ma poco utile ai nostri fini poiché relativo all'«economia del benessere» più che all'«economia della crescita e/o dello sviluppo». In questo filone, si segnala un lavoro del 2004 dell'Università statale di Milano¹.

Tra i lavori più esaurienti occorre annoverare il libro di Gianfranco Mossetto², ed il saggio di Jan van der Borg e Paolo Russo³. Il libro di Mossetto, nonostante sia datato, è ancora un utile strumento: contiene una rassegna del pensiero economico in materia d'economia della cultura e sui nessi (allora poco esplorati) tra economia della cultura e teoria economica dell'informazione, nonché una trattazione della micro-economia della cultura ben organizzata verosimilmente come supporto alla didattica. Non tratta, però, del nesso tra cultura e crescita/sviluppo esplicitamente e direttamente; né fa riferimento a studi empirici sul tema. Occorre precisare che all'epoca in cui fu scritto, tecniche econometriche come quelle della «famiglia *Vector Autoregression (Var)*» non erano ancora d'applicazione frequente; tali tecniche hanno permesso in tempi recenti analisi comparate internazionali dei rendimenti degli investimenti pubblici (specialmente in infrastruttura) e dei loro nessi con lo sviluppo economico.

Il più recente lavoro di van der Bord e Russo propone un interessante indice di *Cultural Heritage and Identity* (Chi) come elemento aggregante per poli di sviluppo regionali europei. Sono input importanti per le industrie della creatività e del turismo (oltre il 10% dell'occupazione nell'Ue a 27), settori particolarmente dinamici nell'economia post-industriale. Sono «connessi al territorio»

¹ Luciano Pilotti e Marina Rinaldin, *Culture & Arts as Knowledge Resources Towards Sustainability for Identity of Nations and Cognitive Richness of Human Being*, Unimi Economics Working Papers n. 11/2004.

² Gianfranco Mossetto, *Aesthetics and Economics*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers, 1993.

³ Jan van der Borg e Paolo Russo, *Towards a European Spatial Policy for Culture*, Paper Series n. 34/WP/2006, University Ca' Foscari of Venice, Dept. of Economics Research.

specialmente i beni culturali che, in molti casi, non possono venire disgiunti dalle loro localizzazioni. Sono punto di riferimento valoriale non solamente per le popolazioni interessate ma per la loro appartenenza alla civiltà europea. «In un'Europa che persegue contemporaneamente obiettivi di coesione e di competitività, l'indice di Chi può diventare un ponte tra finalità non sempre compatibili».

Interessante notare che due anni prima della pubblicazione del lavoro di van der Borg e Russo, il «Journal of Regional Science»⁴, ha condotto una rassegna di recensioni di libri che trattano, in vario modo, di sviluppo territoriale e beni ed attività culturali. Molti pertengono unicamente alla geografia economica. Tra quelli più attinenti al tema che ci interessa, ne spiccano due: il primo, a cura di Gertrude Tumpel-Gugerell e di Peter Mooslechner⁵, il secondo di Michael Keating, John Loughlin e Kris Deschouwer⁶. Quest'ultimo è particolarmente interessante (ai nostri fini) nella versione aggiornata da Guido Tabellini nel maggio 2006: gli indicatori utilizzati non sono esclusivamente «culturali» in senso stretto ma riguardano l'alfabetizzazione, l'urbanizzazione e la cultura quale definita dalla World Value Survey dal 1850 ad oggi. «Sviluppo» è misurato come valore aggiunto pro-capite a prezzi internazionali, un indicatore semplice ma eloquente di benessere medio della popolazione di un'area regionale (le aree utilizzate da Tabellini sono relative piccole in dimensione ed in popolazione). L'analisi si riferisce a 69 Regioni in otto Stati europei (Francia, Germania – escludendo i *Länder* dell'Est e Berlino – Regno Unito, Italia, Paesi bassi, Belgio, Spagna e Portogallo). Tralasciando, a questo stadio, gli aspetti più strettamente tecnico-statistici, la conclusione è che la «cultura» è una determinante duratura ed importante della crescita delle differenti Regioni europee: spiega il 50%, ad esempio, del differenziale di crescita tra Lombardia e Mezzogiorno.

In questo filone, è stato diramato in via telematica e diffuso come *working paper* preliminare ma non ancora pubblicato, un lavoro stimolante di Anneli Kaasa e Maajda Vada dell'Università di Tartu in Finlandia⁷. L'analisi, segue il metodo proposto da Hostede nel 2001 per esplorare il nesso tra differenti dimensioni culturali (prevalgono quelle relative all'istruzione ed alla formazione piuttosto che ai beni e alle attività culturali, come inteso in Italia), e la «capacitazione» (ossia capacità *in nuce*) di produrre innovazioni. I dati per la stima di *stock* e flusso di cultura provengono dall'*European Social Survey* (Ess); quelli sulla «capacitazione d'innovazione» dal numero di brevetti (per ciascuna area regionale). La conclusione è, al tempo stesso, negativa ed eterodossa: la «cultura» non viene individuata tra gli indicatori di innovazione (in termini di «capacitazione» di brevettare beni e servizi). Determinanti molto più importanti (ma che diventano anche loro negativi in aree ad alta propensione all'innovazione) sarebbero: la distanza (fisica ed organizzativa) dai centri di potere, le misure in atto per contenere l'incertezza, il «collettivismo familiare» (invece del collettivismo organizzativo ed amichevole) ed una percentuale inferiore della media (per il paese) della popolazione di genere maschile. Se l'innovazione viene considerata come elemento fondante della crescita, il lavoro di Kaasa e Vadi si giustappone apertamente a quello di Tabellini, nonché con analisi empiriche micro-economiche (quali quelle relative a Erice ed a Nicastro, citate in precedenza). Cosa concludere? Nonostante la teoria economica «classica» ipotizzasse un nesso tra

⁴ «Journal of Regional Science», vol. 44, n. 33, pp. 589-637.

⁵ Gertrude Tumpel-Gugerell e di Peter Mooslechner *Economic Convergence and Divergence in Europe: Growth and Regional Development in an Enlarged European Union*, Edward Elgar Publishing, 2003.

⁶ Michael Keating, John Loughlin e Kris Deschouwer, *Culture, Institutions and Economic Development: A Study of Eight European Regions*, Edward Elgar Publishing, 2003.

⁷ Anneli Kaasa, Maajda Vadi, *How Does Culture Contribute To Innovation? Evidence from European Countries*, Faculty of Economics and Business Administration Working Paper n. 63-2008.

cultura e sviluppo (argomento, come si è detto, raramente sfiorato dalla scuola marginalista), e nonostante tale nesso sia confermato e verificato da analisi anche relativamente recenti della scuola «neo-istituzionale» (si pensi a quelli di Douglas North e al filone di indagine sul capitale sociale e sui costi di transazione), alcune analisi recenti mettono in dubbio tale nesso, specialmente se sviluppo è inteso come «capacitazione d'innovazione». Da ciò emerge che, da un lato, le spese e gli investimenti per beni e attività culturali contribuiscono, indubbiamente, al miglioramento della qualità dei consumi – su questo punto concordano tanto «l'economia del benessere» quanto «l'economia della felicità» – da un altro, le risposte agli interrogativi sul loro contributo allo sviluppo non sono univoche. Da ciò consegue l'esigenza per una attenta valutazione dei loro risultati (e attesi e conseguiti) nonché dei loro effetti ed impatti.

3. Le spese pubbliche per i beni e le attività culturali nel contesto delle attuali restrizioni di bilancio

Il difficile contesto dell'economia mondiale (i cui effetti più rilevanti sulla disponibilità di risorse pubbliche e sull'occupazione devono ancora pienamente manifestarsi) richiede che la riflessione sugli assetti di governo e sui possibili sviluppi del settore dei beni e delle attività culturali assuma un approccio pragmatico lontano da suggestioni ideologiche.

I diversi punti di vista che anche di recente si sono con asprezza confrontati intorno al significato di tutela e valorizzazione e al loro esercizio, al ruolo da assegnare all'intervento pubblico e a quello privato, al trasferimento a Regioni ed a Enti locali di competenze un tempo riservate allo stato ed alle amministrazioni centrali (nonché alle loro diramazioni periferiche), seppure teoricamente stimolanti, si rivelano inadeguati poiché non offrono un modello di governo del «sistema beni culturali» in linea con il contesto attuale e con le trasformazioni economiche e restrizioni finanziarie attuali e con quelle che si profilano per i prossimi anni.

I differenti governi che si sono succeduti in questi ultimi due decenni hanno cercato di trovare soluzione alla necessità di immettere ingenti risorse pubbliche al fine di garantire la tutela e promuovere la valorizzazione del patrimonio culturale, destinandole alle amministrazioni (tanto dello Stato quanto delle Regioni e degli Enti locali) e contemplando meccanismi per la loro efficiente ed efficace utilizzazione. Non solamente per le ragioni a carattere di teoria e metodo economico riassunte nel paragrafo precedente, ma anche e soprattutto a motivo dell'esperienza operativa del Mibac, la considerazione che il bene culturale potesse essere un efficace volano di crescita economica e sociale non è riuscita ad andare oltre la proposizione di limitati livelli di esternalizzazione nell'esercizio dei servizi connessi alla valorizzazione del bene (i cosiddetti servizi aggiuntivi) e la riformulazione, quasi ossessivamente ripetuta a partire dal 1998 ad ogni cambio di compagine ministeriale, dell'organizzazione amministrativa del Mibac stesso. I consistenti finanziamenti straordinari che hanno interessato il Mibac nel periodo 1986-1998 (Fondi investimenti e occupazione-Fio, leggi 41/86, 160/88, 84/90, 449/92, ecc.) non sono stati accompagnati da una parallela riforma dei meccanismi organizzativi e gestionali e non sono riusciti a produrre effetti virtuosi di lungo termine; è mancata, in ogni caso, la valutazione *ex-post* (tanto a completamento delle singole iniziative quanto dopo alcuni anni di esercizio per esaminarne, con strumenti quantitativi, risultati conseguiti, effetti ed impatti). Le esigenze di bilancio connesse al rispetto dei parametri per la partecipazione dell'Italia all'Unione monetaria europea hanno portato a una progressiva riduzione delle risorse finanziarie messe disposizione del Mibac. Il finanziamento

pubblico e privato alla cultura ha così assunto a partire dal 2000 un andamento discendente, che può essere così riassunto⁸:

Tab 3.1. *Spese pubbliche e private per i beni culturali nel 2000, in milioni euro e in variazioni percentuali rispetto al 1990*

		2000	%	% Variazione
Spese pubbliche	Stato	3242,3		30,2
	Regioni	984,4		29,7
	Enti locali	2245,0		64,3
	Di cui			
	Province	205,5		116,3
	Comuni	2039,5		60,5
	Totale	6471,7	26,7	40,2
Spese private	Famiglie	9712,5		10,1
	Pubblicità	7492,8		65,4
	Sponsorizzazioni e donazioni	543,8		83,5
	Totale	17749,1	73,3	30,1
Totale		24220,8	100	32,6

Fonte: Rapporto sull'Economia della cultura in Italia 1990-2000

4. Spese per i beni e le attività culturali del Mibac, delle Province e dei Comuni in milioni di euro, 2000-2004; variazioni a prezzi correnti e costanti.

In breve, dopo una rapida crescita per due decenni, nel 2000-2004 c'è stata una contrazione delle spese Mibac: l'aumento dell'8% a prezzi correnti corrisponde ad una riduzione del 6,4% a prezzi costanti (sulla base dei deflatori di *Datastream*). Diversificato il quadro ai vari livelli di governo, sia a ragione della devoluzione legiferata nel 2001 sia a ragione di differenze di definizioni: in termini reali, le spese del Mibac hanno avuto una contrazione del 18%, mentre sono aumentate quelle dei Comuni (5,7%) e delle Province (13,8%) anche se in termini assoluti le spese di queste ultimi restano basse. Analisi recenti⁹ e Civita-Unicab¹⁰ indicano che, anche a ragione dell'attuale normativa tributaria, i privati (individui, famiglie ed imprese) non considerano prioritario il settore della cultura in senso lato ai fini delle loro contribuzioni.

Tab 4.1

	Stato	Province	Comuni	Totali

⁸ «Compendium Cultural Policies and Trends in Europe», cap. 6.1, 2011.

⁹ Ad esempio, il lavoro di Giovanni Signorello, Enrico Bertacchini e Walter Santagata, *Loving Cultural Heritage: Private Individual Giving and Pro-Social Behavior*, FEEM Working Paper n.11, 2010.

¹⁰ Studio Civita-Unicab, *Le donazioni in denaro a favore del patrimonio storico e artistico e dei musei del nostro Paese*, Roma 2009.

	c.v.	%	c.v.	%	c.v.	%	c.v.	%
2000	2341	51,0	205	4,5	3040	44,5	4587	100
2004	2194	44,3	270	5,5	2490	50,3	4955	100
Var. % 2000-2004 a prezzi correnti	-6,3		31,4		22,1		8,0	
Var. % 2000-2004 a prezzi costanti euro	-18,8		13,8		5,7		-6,4	

Fonte: elaborazione dell'Associazione per l'Economia della Cultura su dati Mibac e Istat

Oggi, il bilancio di previsione 2010 del Mibac vede un'ulteriore decremento rispetto a quello del 2009, a sua volta ridotto (- €318,8 ml) del 15,6% rispetto al 2008.

La tabella riassume le riduzioni di stanziamento per missione operate nella legge finanziaria per il 2010:

Tab. 4.2. *Riduzione di stanziamento per missione Mibac in milioni di euro*

Missione Mibac	Previsione assestamento 2008	Previsione assestamento 2009	Previsione 2010
17 - Ricerca	76,2	107,7	144,1
21 - Tutela	1.644,7	1.416,9	1.358,0
32 - Servizi	85,2	27,9	31,8
33 - Fondi da ripartire	197,4	162,8	161,1
34 - Debito pubblico	26,1	15,2	15,2

La riduzione degli stanziamenti non è stata, però, accompagnata da forme significative di incremento della produttività e di migliore efficacia organizzativa.

Quanto al primo aspetto, appaiono rilevanti due indicatori:

- capacità di spesa da misurarsi con il monitoraggio delle contabilità speciali (oltre 300)
- redditività del patrimonio da misurarsi con l'incidenza dei servizi aggiuntivi.

5. Le contabilità speciali e la capacità di spesa del Mibac

Dall'esame della contabilità speciale nel periodo 2002-2008 emerge un basso livello di capacità di spesa da parte delle strutture del Ministero. Il saldo effettivo di cassa decresce percentualmente nel tempo per attestarsi intorno al 44% della competenza. Tale andamento non è però determinato da un incremento significativo delle uscite quanto piuttosto da un decremento delle entrate in particolare per il triennio 2006-2008.

Tab. 5.1. *Contabilità speciali - Entrate e uscite*

	Debito trasportato al 1° gennaio	Entrate	Totale entrate	Uscite	Resto effettivo di cassa	%
dic-02	1.010.078.920,90	380.552.126,24	1.390.631.047,14	599.574.404,21	791.056.642,93	56,88%
dic-03	791.058.642,93	596.386.391,44	1.387.423.034,37	632.318.517,77	755.104.516,60	54,42%

dic-04	755.104.516,60	624.316.019,90	1.379.420.538,50	590.676.382,36	788.742.154,14	57,18%
dic-05	788.742.154,14	591.753.371,20	1.380.495.525,34	529.517.445,40	850.989.079,64	61,64%
dic-06	850.989.079,64	334.652.951,96	1.185.642.031,60	614.822.103,06	570.829.581,62	48,15%
dic-07	570.829.581,62	475.341.786,28	1.046.171.367,90	552.336.531,80	493.834.836,10	47,20%
dic-08	493.825.660,58	501.147.384,30	994.973.044,88	550.805.174,42	444.167.870,46	44,64%
dic-09	444.218.741,21	729.930.818,94	1.174.149.560,81	512.823.790,32	661.325.769,83	55,29%

L'incremento delle entrate per il 2009, a fronte di una riduzione delle assegnazioni in bilancio, fa supporre uno svuotamento verso i funzionari delegati di stanziamenti di solito trattenuti negli anni precedenti presso i centri di responsabilità amministrativa. Le uscite si mantengono, invece, sostanzialmente invariate oscillando, nel periodo 2002-2009, tra € 599.574.4004,21 e € 512.823.790,32, anche se l'andamento misurato tra il momento di maggiore spesa (2006 per € 614.822.103,06) e il momento di minore spesa (2009 € 512.823.790,22) fa registrare un saldo negativo del 16% .

La tempistica negli accreditamenti viene di solito indicata come la principale determinante di questo andamento; gli accreditamenti avvengono a volte a fine anno finanziario, determinando *ipso facto* un trasportato. Tale determinante, però, si dovrebbe «assorbire» nell'arco di un paio di esercizi finanziari, ossia i problemi del ritardo degli accrediti nell'anno «n» dovrebbe essere risolto nell'«anno n + 2» o «n + 3» in quanto ormai entrato nella prassi amministrativa. Altra determinante indicata è la scarsità delle risorse professionali disponibili in ragione del blocco al *turn-over*. In realtà, la tabella indica una costanza e persistenza del fenomeno che appare prescindere dalla variabilità nella tempistica degli accreditamenti (non univoca nel periodo in questione), comunque ammortizzabile in una eventuale situazione a regime. Altra causa imputata è riconducibile alla complessità delle procedure (progettazione, affidamenti con procedure ad evidenza pubblica, collaudo, ecc.) connesse alla realizzazione dei lavori pubblici nella cui categoria rientrano molte delle risorse finanziarie accreditate. La scarsa capacità di spesa è pienamente confermata da uno studio commissionato dal Segretariato generale del Ministero al «Centro Ask» dell'Università Bocconi di Milano e all'Università di Roma «La Sapienza» ed i cui risultati preliminari sono stati presentati il 13 dicembre 2010 al Consiglio superiore dei beni culturali.

A questo punto è doveroso chiedersi se la prassi dei «commissariamenti» (se ne sono avuti circa 80 negli ultimi dieci anni) abbia avuto effetti positivi sulla «capacitazione di spesa» del Mibac. Inoltre, la nuova organizzazione del dicastero (luglio 2009), comporta la necessità della verifica di alcuni profili di particolare delicatezza sulla «capacitazione» di spesa , in particolare:

- evoluzione del concetto di «valorizzazione» alla luce della nascita di una specifica direzione generale dedicata. Quali sono le scelte e quali le coerenze/incoerenze con il sistema della tutela e i rapporti con le Regioni e le autonomie locali (si ricorda che la valorizzazione è materia concorrente);
- con riferimento alla l. 150 del 2009 (comunemente chiamata «legge Brunetta» – quali le implicazioni di natura organizzativa da attivare in tempi rapidi e quali i riflessi sul sistema beni culturali (retribuzioni, valutazioni dirigenti, ecc.);
- utilizzo degli incarichi *ex lege* 165 commi 5 e 6 (contratti dirigenziali a persone non dirigenti esterne/interne all'amministrazione, ovvero utilizzo di dirigenti pensionati

dell'amministrazione) effetti organizzativi e problematiche di natura meritocratica/discrezionale;

- un particolare aspetto va altresì posto sul sistema «protezione civile – beni culturali», sistema ormai disegnato da anni utilizzando lo strumento dei commissariamenti sul modello della Protezione civile. Altro aspetto riguarda i commissariamenti dei teatri lirici e degli interventi di restauro sugli stessi, analizzando anche le iniziative parlamentari al riguardo.

6. La capacità di spesa del Mibac e la distribuzione delle risorse umane

Si può ipotizzare un nesso tra la «capacitazione» e la capacità di spesa, da un lato, e risorse umane a disposizione del Mibac e loro distribuzione, dall'altro. In aggregato, la consistenza del personale appare in decremento nel periodo 2004-2008: da 21.642 a 21.043 unità secondo un andamento che sconta la stabilizzazione del personale precario e in parte i processi di riqualificazione ancora in corso:

Tab.6.1. *Profili professionali del personale del Ministero*

Profili professionali	2004	2007	2008
III Area	6.007	5.640	5.410
II Area	13.636	14.540	14.380
I Area	1.949	1.788	1.253
Totale	21.642	21.968	21.043

Si tratta in ogni caso di un decremento che ad oggi non appare tale (intorno al 10% per l'area III) da condizionare la capacità di spesa. Diverso ragionamento è da farsi per i prossimi anni.

Tuttavia, da una lettura attenta dei dati territoriali che riguardano il personale emerge un forte elemento di criticità che non può non incidere sulla gestione del sistema beni culturali complessivamente considerato. Di seguito si trova un quadro riepilogativo relativo alla distribuzione regionale del personale

Tab.6.2. *Distribuzione regionale e centrale del personale del Mibac*

Regione	Numero di unità	Percentuale del totale
Abruzzo	639	3,0
Basilicata	664	3,2
Calabria	995	4,7
Campania	3.867	18,4
Emilia Romagna	855	4,1
Friuli	324	1,5
Lazio	4.218	20,0
Liguria	418	2,0
Lombardia	910	4,3
Marche	465	2,2
Molise	332	1,6
Piemonte	694	3,3
Puglia	892	4,2
Sardegna	719	3,4
Sicilia	317	1,5
Toscana	2.186	10,4
Trentino Alto Adige	23	0,1

Umbria	498	2,4
Veneto	857	4,1
Amministrazione centrale	1.170	5,6
Totale	21.043	100,0

Fonte: Mibac

Se si esamina poi, a solo titolo di esempio, il rapporto organici-territorio-popolazione di due Regioni oggettivamente diverse quali la regione Lombardia e la regione Abruzzo emerge un dato sul quale riflettere.

Tab. 6.3. *Rapporto organici-territorio-popolazione*

	Regione Lombardia	Regione Abruzzo
Organici Mibac	910	639
Estensione territoriale km ²	23.856	10.794
Popolazione	8.900.000	1.250.000

In un quadro di ridisegno organizzativo è di tutta evidenza che una tale situazione non appare più in linea con le priorità del settore. Analogamente se si guarda allo stato di consistenza degli organici accorpato per profili base dei funzionari. La consistenza attuale, accorpata per aree, è la seguente.

Tab. 6.4. *Numero dei funzionari del Mibac per profilo professionale*

Profilo professionale	Numero dei funzionari
Amministrativo	1.056
Archeologo	350
Architetto	512
Archivista	778
Bibliotecario	1.197
Capo tecnico	539
Demo-etno-antropologo	17
Esperto in comunicazione e informazione	9
Informatico	24
Ingegnere	56
Restauratore conservatore	288
Storico dell'arte	490
Antropologo	6
Biologo	32
Chimico	21
Esperto produz. tecnico-artistica	1
Fisico	8
Geologo	7
Paleontologo	3
Statistico	2
Cartografo	14
Totale	5.410

Che la ragione del limitato livello di capacità di spesa debba essere ricercata all'interno della struttura ministeriale sembra essere confermato anche dalla recente rimodulazione del «programma annuale degli interventi di tutela e valorizzazione dei beni culturali e del paesaggio» nonché di progetti per la loro gestione per l'anno 2007 – art. 1, comma 1138, legge finanziaria 2007 e successivo decreto ministeriale.

La legge in questione assegna al Mibac 31,5 milioni di euro per ciascuno degli anni finanziari 2007-2009. Con d.m. 5 settembre 2007 è stato approvato il piano degli interventi per il 2007. A fine 2008 per una parte degli interventi non risultano avviate le procedure di gara per l'affidamento dei lavori. L'insieme dei progetti da rimodulare è di € 13.545.122,29, pari al 43% dell'importo complessivo.

Se l'esame dell'andamento della spesa viene rivolto agli istituti dotati di autonomia speciale, in grado cioè di avere maggiore elasticità e dinamicità nella programmazione e nella spesa, il quadro non cambia:

Tab.6.5. *Spese di istituti dotati di autonomia speciale*

	% resto disponibile dic. 2005	% resto disponibile dic. 2006	% resto disponibile dic. 2007	% resto disponibile dic. 2008	% resto disponibile dic. 2009
Soprintendenza arch. Pompei	85,77	49,63	66,49	7,73	51,88
Soprintendenza arch. Roma	63,64	59,76	56,33	66,18	60,19
Polo museale romano	42,20	41,62	59,61	54,96	53,26
Polo museale veneziano	59,51	56,57	71,18	78,49	68,94
Polo museale fiorentino	42,26	36,66	42,39	28,18	32,36
Polo museale napoletano	9,89	15,16	24,54	24,34	24,41

La criticità operativa non sembra dipendere, quindi, solo dalla macchinosità delle regole della spesa o da insufficienza di personale ma anche dalla sua distribuzione territoriale e dal fatto che il Mibac ha una «capacitazione» e, quindi, una capacità di spesa ad una soglia oltre la quale allo stato attuale non riesce ad andare. Di conseguenza, se questa ipotesi è verosimile (ma altre non ne sono state presentate e giustificate con dati oggettivi quantitativi), un'ulteriore immissione di risorse, ad invarianza di altri determinanti organizzative e gestionali, non aumenterebbe il livello della spesa (oppure la sua efficienza e la sua efficacia) ma accrescerebbe quello dei residui. A fronte di questa situazione, qualsiasi ministro dell'economia, di qualsivoglia orientamento politico ed in qualsiasi stato, ridurrebbe gli stanziamenti a favore del Mibac (o dicastero analogo) sino a quando l'amministrazione non abbia dato prova di una maggiore e migliore «capacitazione» e capacità di spesa.

Tale considerazione non vale, però, per le voci di trasferimento a soggetti terzi (ad es. Fus), in cui l'attività del Mibac è di carattere istruttorio (ed erogatorio), non operativo-gestionale. Peculiarmente, nonostante la normativa sul bilancio dello stato in vigore da circa dieci anni, il

Ministero pare non essersi attivato per effettuare tempestivamente (ossia nell'autunno di ogni anno) le necessarie riallocazioni di bilancio; se lo ha fatto, non ha avuto risultati apprezzabili.

7. Servizi aggiuntivi

Accanto alla limitata «capacitazione» e capacità di spesa deve essere evidenziata la bassa produttività del patrimonio culturale così come emerge dall'andamento dei servizi aggiuntivi. In particolare, i musei presentano una redditività che commisurata a quella delle principali istituzioni museali internazionali appare alquanto asfittica.

Se è vero, infatti, che l'andamento degli introiti a favore delle soprintendenze mostra un incremento tra 2001 e 2007 pari al 33,4%, con una contrazione però per il 2008:

Tab. 7.1. *Servizi aggiuntivi- Incassi*

Anno	Servizi aggiuntivi – incassi lordi	Servizi aggiuntivi – quota Soprintendenze
1998	14.040.549,72	
1999	19.512.382,24	
2000	25.747.206,24	
2001	29.597.108,62	4.640.654,39
2002	30.137.295,47	4.597.518,93
2003	33.704.857,51	5.199.670,88
2004	36.993.449,59	5.497.543,01
2005	39.057.149,24	5.740.123,21
2006	44.498.909,80	6.333.770,76
2007	43.446.284,48	6.191.975,43
2008	42.083.381,72	5.876.803,64

Fonte: Sistan

il confronto con alcuni sistemi museali europei e statunitensi rileva una limitata capacità a sviluppare forme produttive di *merchandising*¹¹.

Le sottostanti tabelle, riferite all'esercizio 2002, evidenziano la distanza tra i due sistemi:

Tab.7.2. *Servizi aggiuntivi - Clienti e fatturato*

	Royalties totali per lo Stato	Royalties % totale	Clienti totali	Clienti % totale	Fatturato totale da servizi aggiuntivi	Fatturato % totale	Valore medio di acquisto	N. di clienti su n. di visitatori ¹²
Bookshop	3.441.610	75%	1.981.560	27%	17.651.321	59%	8,90	12,5 %
Caffetteria	481.945	10%	930.055	13%	4.321.001	14%	4,64	5,8 %
Ristorante	115.171	3%	68.331	1%	977.735	3%	14,30	0,4 %

¹¹ «Indagine sul *merchandising* nei musei italiani e confronto con alcuni casi esteri di riferimento», Mibac, Ufficio Studi 2005.

¹² Questa media è calcolata a livello nazionale, rispetto al numero totale di circa 15.900.000 visitatori censiti nell'anno 2002. Si tratta di una costante. In realtà, se si considerano i dati relativi ai soli musei ove sono offerti i servizi, questo rapporto presenta valori più elevati.

Audioguide	369.151	8%	647.646	9%	2.079.458	7%	3,21	4,0 %
Visite guidate	183.885	4%	627.628	9%	1.793.350	6%	2,86	3,9 %
Prenotazioni	5.757	0%	2.954.120	41%	3.004.895	10%	1,02	18,6 %
Totale	4.597.519	100%	7.209.340	100%	29.827.761	100%	4,13	45,3%

Tab. 7.3. Attività di merchandising

	Réunion des Musées Nationaux (Rnm)	Louvre	British Museum	Metropolitan Museum	MoMA (Museum of Modern Art)
Numero di negozi all'interno del museo	n.a.	5	4	15	2
Numero di negozi all'esterno del museo	51	Galleria Carousel	1	31	2
Totale personale impiegato nel merchandising e in attività retail	664	200	118	522	100
Ricavi totali della società di merchandising (discorso particolare per il British Museum) (euro)	134.600.000	n.d.	17.557.000	n.d.	n.d.
Fatturato per vendite da merchandising (euro)	134.600.000	19.478.436	17.557.000	55.985.752	20.630.000
Fatturato da merchandising per visitatore (euro)	n.d.	3,40	3,80	12,44	9,82
Valore aggiunto da merchandising (vendite - costo diretto del venduto) (euro)	76.600.000	n.d.	9.515.000	27.190.986	10.550.769
Risultato netto prodotto dalle attività di merchandising (euro)	800.000	n.d.	875.000	243.558	n.d.

Lo studio citato individua le seguenti principali criticità tutt'ora presenti:

- 1) dal lato utenti: costo elevato del prodotto e offerta poco differenziata;
- 2) dal lato Mibac: ritorni economici modesti;
- 3) dal lato concessionari bassa redditività delle intraprese; difficoltà a migliorare alcuni aspetti gestionali in presenza di varie tipologie di rigidità amministrative pubbliche nella definizione dei prodotti, nella disponibilità degli spazi, nello svolgimento degli adempimenti amministrativi, nella scansione dei flussi finanziari anticipati nei confronti dello Stato.

A valutazioni simili è giunto anche un più recente studio commissionato dal Mibac¹³ che a fronte del basso indice di redditività ha rimarcato le grandi potenzialità produttive dell'asset patrimonio culturale.

Ha sottolineato i bassi livelli di redditività del demanio culturale italiano anche la Corte dei conti: «Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2005».

¹³ Studio PricewaterhouseCoopers, commissionato dal Mibac nel 2005.

8. Le raccomandazioni del Consiglio superiore dei beni culturali

Consapevole della problematica, nel giugno 2009, il Consiglio superiore dei beni culturali ha proposto, all'unanimità, la costituzione di una apposita «cabina di regia» che, nel rispetto delle competenze in materia di progettazione, espliciti una puntuale attività di monitoraggio e controllo sui programmi e sulle procedure della spesa in conto capitale.

Della «cabina di regia» potrebbero far parte dirigenti e funzionari del Ministero per i Beni e le attività culturali ed esperti della materia. Tale struttura dovrebbe permettere al Ministero di dotarsi di strumenti conoscitivi adeguati ad informare costantemente le proprie strutture di vertice sull'evoluzione e sull'andamento delle spese programmate annualmente e assegnate ai diversi soggetti incaricati di gestirle a livello centrale e periferico.

La medesima struttura dovrebbe attivare, tramite i moderni mezzi di trasmissione dei dati, procedure conoscitive utili ad individuare con esattezza il percorso dei flussi di investimento e le decisioni effettivamente adottate dai singoli centri di spesa. Solo attraverso la conoscenza dei dati finanziari, sarà possibile predisporre misure strutturali volte a rendere più efficiente, sul lato della spesa, la gestione del Ministero.

Il Consiglio superiore dei beni culturali – come del resto già auspicato dal Comitato tecnico scientifico dell'economia per la cultura e dall'amministrazione – ha proposto altresì di attivare specifici percorsi formativi dei dirigenti e dei funzionari in materia di bilancio, di appalti e di cultura manageriale. Il Consiglio superiore dei beni culturali infine concorda con quanto puntualizzato dalla direzione generale per il bilancio sull'opportunità di evitare nuovi interventi sull'organizzazione del Ministero riguardo a modifiche dell'assetto degli uffici, delle loro competenze e funzioni. Tali misure infatti aumenterebbero lo stato di incertezza e di scarsa motivazione del personale, con conseguente minore produttività della sua azione.

Occorre peraltro rivedere le attribuzioni delle direzioni regionali, nel senso di semplificare le procedure di allocazione degli interventi, concentrando le funzioni di stazione appaltante solo sugli interventi di impegno tecnico e importo maggiore, secondo un principio di sussidiarietà.

Sino ad ora queste proposte non hanno avuto seguito.

9. Alcune considerazioni conclusive preliminari

A fronte dell'insieme di criticità sopra evidenziate appare essenziale e non procrastinabile modificare i modelli di governance e le forme di valorizzazione del patrimonio culturale.

Rispetto alla scarsa «capacitazione» ancora prima che capacità di spesa se escludiamo come cause principali i meccanismi di bilancio o la scarsità delle risorse umane, del resto attingibili anche all'esterno, due sembrano essere le determinanti critiche:

- la progettualità: l'amministrazione non mette in pratica, perché il personale non ne ha la cultura (non è selezionato anche con questo obiettivo in mente né viene successivamente formato al riguardo), tecniche di *project management*. La catena progettuale appare carente in tutte le sue fasi: definizione del progetto, gestione del controllo, monitoraggio delle fasi del progetto, controllo del risultato di progetto. Questa criticità è parte della più ampia carenza in tema di monitoraggio della spesa e, più in generale, dei risultati.
- la struttura organizzativa: a prescindere dai governi che si sono succeduti a partire dal 1998 (cosiddetta «riforma Veltroni»), il Mibac si è andato progressivamente complicando, fino all'attuale assetto organizzativo che presenta profondi squilibri funzionali tali da incidere sulla speditezza dell'azione amministrativa, assorbendo risorse per funzioni di supporto.

Rovesciando l'attuale piramide organizzativa e prendendo a riferimento le strutture periferiche, quelle cioè che garantiscono la tutela e erogano i servizi al cittadino, appare macroscopica la sovrapposizione funzionale tra direzioni generali e direzioni regionali. A fronte della volontà di spostare a livello regionale il centro di coordinamento delle strutture periferiche, non è stata definita una moderna struttura manageriale «a matrice» ormai presente in varie amministrazioni dello stato (Ministero degli esteri, dello Sviluppo economico, dell'Economia e finanze) ma si mantiene un apparato centrale ibrido a carattere verticale (direzioni generali: arti, biblioteche, archivi ecc.) che assolve a limitate funzioni, pur assorbendo risorse significative, con l'eccezione di una struttura di coordinamento e alcune strutture orizzontali (Direzione generale personale e bilancio, Direzione generale per la valorizzazione).

Se un modello organizzativo più moderno e più agile e con una minore sovrapposizione di livelli gerarchici appare oggi difficile da proporre a fronte dell'ulteriore riforma del Mibac in atto, sembra indispensabile migliorare i livelli di gestione progettuale, prevedendo una specifica cabina di regia che, assumendo il ruolo di *project manager*, espliciti una puntuale attività di valutazione, monitoraggio e controllo. La cabina dovrebbe stimolare il Segretariato generale a svolgere tempestivamente, e con esiti positivi, la funzione di riallocazione di risorse tra i centri di spesa del Mibac (e della loro utilizzazione efficiente ed efficace) che gli è propria, e fornire utili elementi di valutazione all'autorità politica al fine di esercitare un'azione di indirizzo complessivo in materia. Parallelamente, devono essere introdotti elementi di cultura manageriale nel corpo professionale del Ministero, qualificando, in particolare, il personale posto alla direzione degli istituti con interventi mirati di formazione e, nel contempo, attingendo anche ad esperienze e risorse esterne.

Facendo leva sulle opportunità offerte dalla legge 133/08, art. 72, comma 11 per il personale in uscita, sarebbe auspicabile un turn over mirato favorendo l'ingresso di personale giovane e qualificato in quelle professionalità che risultano maggiormente carenti nel Mibac, riducendo così l'attuale abnorme livello di personale impiegato in attività di supporto (33%).

Inoltre, è indispensabile correggere l'attuale impropria distribuzione del personale sul territorio, ancorandola alle concrete necessità operative delle singole aree regionali. In quest'ottica, non va, poi, dimenticato che l'età media del personale si colloca intorno ai 52/53 anni, il che dovrebbe portare, ad invarianza nell'entrata, ad individuare da qui a cinque anni la soglia di criticità nella curva d'uscita, oltre la quale il Mibac non sarebbe più in grado di svolgere le sue funzioni.

La progettazione e l'adozione di un piano di interventi mirati sulla composizione e sulla distribuzione del personale appaiono, quindi, condizioni prioritarie e urgenti, in considerazione del fatto che l'apprezzamento degli effetti correttivi può aversi solo nel medio periodo.

APPENDICE: LA VALUTAZIONE DEI BENI E DELLE ATTIVITÀ CULTURALI - ALCUNI NODI DA RISOLVERE

Sarebbe utile che il Mibac aprisse una nuova linea di ricerca sull'economia dei beni culturali nel «dopo crisi».

In sintesi, le caratteristiche del «dopo crisi» paiono essere due:

- La prima a carattere più generale interessa il mondo intero e riguarda come andare «oltre il Pil» come misura di benessere nazionale. È un argomento su cui esiste una vera e propria industria di letteratura economica (e non solo).
- La seconda, a carattere principalmente europeo, riguarda come andare da un modello di sviluppo che dalla fine della seconda guerra mondiale ha fatto perno sulla crescita trainata dall'*export* (e, quindi, ha ipotizzato crescenti disavanzi dei conti con l'estero Usa e saldi attivi invece in quelli dell'Europa con il resto del mondo) ad un modello di crescita basato invece sulla soddisfazione di bisogni collettivi interni all'Europa (infrastrutture, ambiente, capitale umano, salute, cultura, tutela del patrimonio di beni culturali e del paesaggio) e del miglioramento sostenibile, quindi, della qualità della vita.

Un'ampia rassegna dei tentativi per andare oltre il Pil è stata pubblicata da Marc Fleurbaey delle Università di Parigi «Descartes» e di Lovanio¹⁴; rappresenta il meglio di quanto disponibile in un mercato spesso caratterizzato da saggistica approssimativa. Una sintesi efficace del secondo punto è nel breve ma eloquente saggio di Paolo Guerrieri e Pier Carlo Padoan¹⁵. I due lavori sembrano distanti sia in termini di approccio (una rigorosa rassegna della letteratura, oltre 400 titoli, il primo; un *pamphlet* volutamente divulgativo per smuovere i *decision maker* il secondo) sia in termini di conclusioni (problematico il primo sulle caratteristiche delle serie alternative al Pil che sarebbero alle porte; più definitivo nelle sue conclusioni il secondo). Hanno, soprattutto, un punto di congiunzione che riguarda sia i Governi sia le imprese: nel dopo crisi: in linea con un affinamento della definizione e del mondo di computare il Pil che tenga conto di tre scuole di pensiero (l'economia del benessere, l'economia delle libertà, ed il perfezionismo contabile), l'accento è delle politiche pubbliche e delle operazioni delle intraprese private dovrà essere sul medio e sul lungo periodo e non più sul breve periodo (che pare avere caratterizzato gli ultimi lustri). C'è anche enfasi sul ruolo specifico della cultura e dei beni culturali ed ambientali nel dopo crisi. Ciò ha una conseguenza implicita per di cui non credo ci sia ancora piena consapevolezza tra gli operatori ed in seno al Mibac: come valutare politiche, strategie ed investimenti a lungo termine, specialmente quelli caratterizzati da un lungo periodo di gestazione prima di fornire flussi di ricavi all'impresa e/o di benefici alla collettività.

Emergono questi spunti di riflessione:

1. Le politiche e gli investimenti aziendali (anche per la cultura) devono remunerare gli investitori ad un tasso che non sia inferiore al costo opportunità del capitale. Quali misure adottare quando una politica od investimento abbia un valore economico per la collettività nel lungo periodo (una gamma di investimenti che va dalla tutela del patrimonio artistico e paesaggistico alla televisione digitale terrestre) ma che potrebbe avere risultati insoddisfacenti nel breve periodo. In passato, il divario veniva colmato da varie forme e guise di aiuto di Stato – oggi non più contemplabile a ragione non solo della normativa Ue ma anche dei vincoli di bilancio. Occorre, quindi, pensare a colmare il divario con la

¹⁴ «Journal of Economic Literature», no 47:4 pp. 1029-1075».

¹⁵ «L'Economia Europea», il Mulino, 2009.

- regolazione; nazionale od europea? I grandi investimenti europei – ad esempio le reti transeuropee – non dovrebbero essere il grimaldello per una regolazione europea?
2. Le politiche e gli investimenti pubblici (a supporto del miglioramento della qualità della vita) avranno effetti anche sulle generazioni future, che in molti casi ne saranno le principali beneficiarie. Ciò solleva due ordini di interrogativi. In primo luogo, secondo Ocse e Banca mondiale, il tasso di attualizzazione utilizzato per valutare l'investimento pubblico in molti Paesi Ue (a lungo la Francia è stata un'eccezione) e dalla Commissione europea riflette il vincoli di bilancio pubblico e misura il declino del valore sociale delle risorse pubbliche liberamente utilizzabili. Non è il caso di seguire invece la più antica proposta di Dasgupta-Sen-Marglin di scegliere un tasso di attualizzazione che rispecchi il tasso d'interesse sui consumi? Secondo stime disponibili (anche da me effettuate) il primo approccio comporta un tasso di attualizzazione sull'8%, il secondo sul 2,5%; il primo non cattura quindi costi e benefici alla collettività nel lungo periodo. Né l'uno né l'altro, poi, catturano costi e benefici alle generazioni future: due scuole si confrontano su «come farlo», ambedue sono cariche d'implicazioni di politica pubblica. Non è il caso di promuovere un'intesa a livello europeo?
 3. Le metodologie di analisi delle politiche e degli investimenti, anche privati, hanno posto l'accento sin dagli anni '70 su come coniugare efficienza (intesa nel senso di redditività) con efficacia (intesa nel senso di distribuzione del reddito e, in un secondo tempo, delle opportunità). In materia si sono sviluppati metodi, tecniche e procedure basate sulle «ponderazioni variabili» dei costi e dei benefici a seconda dei livelli di reddito o di consumo delle varie categorie di soggetti coinvolti nell'intrapresa. Nel ventunesimo secolo, ed in Paese avanzati ad economia di mercato, l'enfasi si deve spostare a come coniugare il breve e medio con il lungo termine. Dato che previsioni e scenari (specialmente se contro fattuali) a lungo termine, sono ardui da costruire con un grado realistico di accuratezza, non è il caso di spostare l'accento, nella *Corporate social responsibility* (Csr), dall'analisi del rischio all'analisi dell'incertezza?
 4. È invalsa la prassi, promossa di numerose società di studi e consulenza, di quantizzare i benefici degli interventi per la cultura in base alle stime del turismo culturale da essi attivati. Tale metodo non solamente non tiene adeguatamente conto dei costi sociali spesso associati al turismo ma non ha più legittimità accademico-professionale.
 5. Non è il caso di promuovere tecniche di «valutazioni contingenti» ormai ampiamente in uso anche in Italia in numerosi settori afferenti al capitale umano ed all'intangibile?