

## **ASTRID – Gruppo di studio sull'amministrazione dei beni culturali**

### **Verbale riunione 12 giugno**

*Gregorio Angelini, Patrizia Asproni, Franco Bassanini, Gianni Bonazzi, Luigi Covatta, Michele Durante, Pietro Graziari, Giuseppe Pennisi, Lucia Zannino, Valerio Francola, Alessandro Leon, Stefano Rolando, Andrea Granelli, Claudia Pollio*

#### **LUIGI COVATTA**

Un primo e indubitabile motivo di crisi del sistema beni culturali è la cattiva organizzazione interna. Da parte mia credo sia opportuno però andare anche oltre la questione organizzativa analizzando più approfonditamente il problema del sistema e per capire se quel tipo di sistema che si fonda sull'esistenza di un ministero centralizzato, su una determinata legge di tutela scritta nei suoi principi nel '39 e quindi in un'epoca in cui c'era una forte tendenza statalista, può essere modificato e reso più efficiente. Problema che coinvolge anche la capacità di spesa e di autofinanziamento del sistema. Sugerirei di fare anche qualche analisi comparata tra la gestione del bene pubblico tutelato dall'art. 9 della Costituzione e la gestione di altri beni pubblici tutelati da altri articoli della Costituzione per chiedersi se questa curiosa commistione che mette insieme competenze tecnico scientifiche, burocratiche amministrative è l'unico modo di governare questo sistema. Altra proposta è quella di fare dei check su episodi che si sono realizzati in questo paese: ad esempio il consolidamento della Torre di Pisa che venne fatto in deroga con la costituzione di un comitato tecnico scientifico nominato dal governo al quale erano state delegate tutte le competenze anche in materia di bando di gara, scelta fornitori ecc ... che mi risulta essere stata una delle opere che è finita in poco tempo ed è costata di meno. Un progetto che fu esaltato anche dall'Accademia dei Licei e da Settis. Un primo *step* che non prevede ancora una proposta di riforma radicale del ministero. Si tratta di un check iniziale e una volta superato questo possiamo passare a ragionare in termini propositivi sulle riforme e le iniziative da proporre.

#### **GREGORIO ANGELINI**

Breve riflessione alla luce della mia esperienza: io credo una riforma del ministero non risolva i problemi. Ormai il settore ha una *governance* articolate e complessa. Io ho esperienza delle regioni del mezzogiorno lavorando sulle cosiddette *risorse aggiuntive*. C'è un discorso incompiuto che va oltre le varie riforme che si sono succedute negli anni e che non hanno mai reso più efficiente concretamente il sistema. Riformare la *governance* dei beni culturali non può non coinvolgere e interessare le regioni: se guardiamo alla spesa per la cultura delle regioni del mezzogiorno andiamo poco oltre le cosiddette risorse aggiuntive, quindi i fondi europei. Quasi nessuna regione ha una struttura adeguata, ad esempio la Basilicata, regione che conosco meglio ha un dipartimento per la cultura, formazione e istruzione ma le risorse destinate ai beni culturali sono in massima parte gestite dall'assessorato alle attività produttive: è sintomatico che le risorse per i beni culturali siano attribuite al turismo. Io credo che un processo di revisione della *governance* del settore debba assolutamente viaggiare sull'organizzazione delle Regioni e non solo del ministero. Le contabilità speciali sono dei "pozzi" dentro i quali confluisce di tutto. Una buona parte di quello che risulta come residuo è costituito da soldi non spendibili: quando

anni fa con Proietti direttore generale per i beni archeologici venne sollevato il problema, nel giro di due anni si portarono le sovrintendenze archeologiche a non avere più residui passivi. Attraverso azioni di pulizia, di accelerazione della spesa, utilizzando il criterio della riduzione dei residui come strumento fondamentale di valutazione dei dirigenti.

GIUSEPPE PENNISI

Concordo che non possiamo impostare il nostro discorso su un'ennesima riforma del ministero quando proprio oggi è stata approvata l'ultima di una lunga serie. La situazione della finanza pubblica è disperata: a tutti i dirigenti della ragioneria del ministero la scorsa settimana è stata comunicata la ferma volontà di rimuovere tutti i residui passivi di propria competenza. Stiamo parlando di una situazione in cui se l'amministrazione del ministero non cambia registro presto potremmo trovarci di fronte a un ministero fortemente limitato sia nel personale che nella sua disponibilità economica di gestione dei servizi. Credo sia opportuno trovare una metodologia di intervento con estrema urgenza al di là delle questioni di *governance*; se questo non avviene i fondi destinati al ministero saranno ulteriormente tagliati soprattutto in un contesto come quello attuale di forte diminuzione delle entrate dello Stato.

LUIGI COVATTA

L'idea che in queste ore inizia un toto nomine dei dirigenti che catturerà l'attenzione di tutti per i prossimi mesi prefigura una situazione in cui nessuno farà più nulla per migliorare il sistema. Se vogliamo andare sul concreto cerchiamo di suggerire un itinerario che prescindendo da questo "torneo" che si apre all'interno e approfittare proprio di questo per creare una *task force* e dei responsabili che possano curare questo processo.

GREGORIO ANGELINI

Io lavoro fondamentalmente sui fondi delle risorse aggiuntive e vi confermo che la programmazione 2007 – 2013 è totalmente a zero. In questo Paese al momento sembra tutto congelato.

GIANNI BONAZZI

Questo rende ancora più sintomatico il fatto che ciò che si ha si spende non nella sua totalità. C'è un'incidenza di residui che sta intorno al 33-34%. Guardiamo i lavori pubblici: la continua e problematica riprogrammazione con una certa incidenza dovuta al fatto che non si è avviata nessuna attività rispetto al programmato dell'anno prima. Ciò significa che si è inserito nel programmato qualcosa che non era eseguibile: c'è un problema di fondo di costruzione della progettualità. Non è tollerabile che la programmazione lavori pubblici 2008 io la riprogrammi dopo sei mesi riproponendo in questo modo la stessa incidenza intorno al 35% di risorse che devono essere riprogettate.

GREGORIO ANGELINI

La riprogrammazione si rifà anche perché nel frattempo sono sparite le risorse.

## LUIGI COVATTA

Su questo discorso c'erano due scuole di pensiero nel nostro ultimo incontro: chi metteva in rilievo la scarsa progettualità e capacità di programmazione e chi metteva in rilievo la scarsa capacità di esecuzione

## GIANNI BONAZZI

Per quanto riguarda il discorso a cui mi riferivo io la scarsa capacità di esecuzione non ha nulla a che vedere. Si tratta di risorse che in parte non sono mai partite, è solo programmazione e quindi progetti gestiti male. Poi certamente non si può ricondurre tutto a una sola problematica, c'è un insieme di elementi che non funzionano.

## GIUSEPPE PENNISI

Questo è un problema serio: non sono progetti finiti, di cui c'è un titolo, un nome, una pagina che spiega il progetto. I progetti che invece sono reali non vengono eseguiti perché c'è una mancanza di figure professionali competenti che dipende da una serie di fattori.

## GREGORIO ANGELINI

C'è un meccanismo perverso nella programmazione che va sottolineato: sostanzialmente l'anno in cui io devo eseguire il piano annuale inizia a settembre e finisce a dicembre. Quando mi occupavo di programmazione nel primo anno dei programmi triennali inserivo i costi della progettazione e dal secondo anno il profilo di spesa del cantiere. Il problema è che in questo modo avevo solo la certezza di poter pagare il progetto non di eseguire il lavoro.

## LUCIA ZANNINO

Concordo sull'idea generale per cui è corretto tagliare i fondi a causa dell'incapacità di spesa mostrata da chi ha la responsabilità di spendere. Esistono però enti culturali come ad esempio la Fondazione Basso per cui lavoro che si trova in una situazione di diminuzione continua di fondi da cui attingere. In questo caso la capacità di spesa ci sarebbe ma vengono a mancare le risorse. A questo si aggiunge la lentezza con cui i contributi che dovrebbero arrivare spesso arrivano con forti ritardi che provocano inevitabili problemi nella nostra programmazione.

## PIETRO GRAZIANI

Il discorso dei contributi è dipeso dal procedimento della trimestralità ormai consolidato: se viene approvata la tabella degli istituti culturali che ancora è in corso nei due rami del parlamento come informativa, entro la fine di giugno – luglio scatta la prima semestralità comprensiva delle prime due trimestralità e la seconda scatterebbe a fine ottobre – novembre quindi è ovvio che il grosso arriva a fine esercizio, a fine anno. Il nodo centrale: noi nel nostro documento abbiamo posto un problema analizzando alcuni dati che certamente vanno ulteriormente riconsiderati nelle forme e nei modi che si riterrà. Ci sono una serie di altri elementi che meritano di essere approfonditi. Le fondazioni ad esempio e riporto la polemica sul museo Egizio: quando anni fa nacque la fondazione sembrava la soluzione a tutti i problemi. In realtà la responsabile del museo Egizio scrive testualmente “che il museo egizio espone una

collezione di 6500 tesori, sono quelli che il ministero ha fino ad ora conferito alla fondazione. Nel deposito però sono conservati altri 26000 pezzi di cui abbiamo la cognizione ma non la disponibilità". Sembra ci sia un perverso gioco da parte del sistema beni culturali di negare l'accesso a chi nata come fondazione intende sviluppare una certa attività. La domanda è perché non sono stati trasferiti? Quali sono i problemi che sottostanno a questo genere di inefficienze? Quando hanno istituito la fondazione nessuno si è posto il problema di eseguire un inventario dei beni, di approfondire la conoscenza esatta dei beni che si stavano trasferendo. Sono stati spostati semplicemente i beni di cui si aveva conoscenza e abbiamo creato una situazione *kafkaiana*: uno strumento di eccellenza, la sovrintendenza speciale al museo dell'antichità egizia che, come altre sovrintendenze speciali tipo la GNAM, aveva una sua autonomia ma non un territorio ha fatto confluire, nel momento in cui nasceva la fondazione, i 26000 pezzi in una sovrintendenza che era territoriale e che non ha nessun legame con i beni archeologici di interesse egizio: la sovrintendenza archeologica del Piemonte la quale è diventata sovrintendenza archeologica del Piemonte e per le antichità Egizie. Tutto questo non si esaurirà fino a quando non verrà prodotto un inventario e sarà possibile trasferire l'intero patrimonio del museo Egizio nella fondazione nata per occuparsene.

#### LUIGI COVATTA

La storia del museo Egizio dovrebbe portarci a rivedere a monte il regime giuridico dei beni culturali? Al fondo c'è un dato: a legislazione vigente il patrimonio del museo Egizio non può essere dato in disponibilità alla fondazione istituita al fine di valorizzare il patrimonio medesimo. Insisto nel dire che non abbiamo bisogno della sesta riorganizzazione del ministero ma abbiamo bisogno di modificare le coordinate giuridiche di questo regime.

#### PIETRO GRAZIANI

Alla luce dell'esame complessivo del sistema noi nel nostro documento ipotizziamo l'istituzione di una sorta di cabina di regia che a biglie ferme dia quegli atti di indirizzi e quelle riflessioni che sono alla base di ogni ulteriore approccio concreto ai problemi che abbiamo esaminato.

#### GIUSEPPE PENNISI

Un appiglio per dare modo a questo progetto di cabina di regia può essere questo: il ministero dei beni culturali è l'unico che non ha applicato la legge 144 del 1999 che prevedeva che ci fosse un ufficio di valutazione della spesa.

#### GIANNI BONAZZI

Questa è un'esigenza che portiamo avanti con metodologia pragmatica proprio perché tanti discorsi non hanno spesso portato a nulla. Si tratta di un trovare una soluzione operativa capace di incidere concretamente. Se questo però non lo inseriamo in un orizzonte ci occupiamo di qualcosa che forse non è competenza di questo tavolo. Noi dovremmo avere l'abilità partendo anche da dimensioni e difficoltà concrete di cercare di delineare degli strumenti che abbiano senso in un orizzonte che dovrà essere diverso dalla realtà attuale.

## LUIGI COVATTA

La linea che sta seguendo il ministro però muove in direzione opposta: quando lui nomina Resca non per fare il “Bertolaso” ma il “Proietti” rischia di tagliare per sempre le gambe a un brillante manager che si è fatto valere in diversi casi e di non risolvere nessun problema.

## ALESSANDRO LEON

Sul piatto ci sono tante cose. La mia vera preoccupazione è che i tagli dovuti all’incapacità di spesa del ministero vanno a colpire elementi fondamentali per ogni politica di valorizzazione efficace di questo paese. Se tagliamo le spese di funzionamento coinvolgendo ad esempio i 700mila euro l’anno per pagare le utenze della Galleria Nazionale d’Arte Moderna (che continuano a non essere pagate) provochiamo un debito che si accumula nel tempo ma che prima o poi dovrà essere affrontato. Si tratta di un problema che riguarda anche molti altri musei poiché oramai abbiamo risorse soltanto per circa il 70% di questa voce di costo. Questo vuol dire ovviamente che non si hanno risorse per valorizzare e rilanciare il nostro patrimonio culturale. Abbiamo il paradosso per cui la spesa della passata programmazione 2000 – 2006 si trova in una fase avanzata di completamento e chiusura arriveranno molti contenitori, però a fronte di un bilancio pubblico che starà sempre più basso non solo non riusciremo a tenere aperti i musei che oggi abbiamo aperti ma addirittura dovremo chiuderne la maggior parte e metteremo sul tavolo una marea di contenitori che non verranno mai aperti. Accanto a questo c’è un problema di popolazione che non si riconosce nei beni culturali quell’importanza stratificata nel tempo: un problema politico – culturale che va invertito e ho il timore che questo governo non abbia ben compreso la portata di questo discorso. Lo sforzo secondo me va fatto sul versante della valorizzazione: di strumenti per la gestione ne abbiamo migliaia, il vero problema che sta dietro è che per riuscire a trovare quel livello gestionale che sia efficace e efficiente molto spesso il solo settore pubblico non basta. In questo sistema la *governance* non funziona assolutamente, non si riesce a trovare competenza e capacità di ascolto nelle Regioni dove mancano figure professionali in grado di discutere di queste tematiche così come nelle sovrintendenze dove stanno sempre più diminuendo di numero. Interrogiamoci sui modelli di gestione per dare forza e poter creare le condizioni in cui in un clima di tagli si hanno le capacità di scegliere quali progetti portare avanti. Se devo negoziare qualche voce di costo lo negozierei sulle spese di funzionamento e di conto corrente, perché li siamo davvero carenti.

## GIANNI BONAZZI

Conveniamo però che qualsiasi riforma dal 96 in poi ha allargato ogni tipo di organizzazione ministeriale. Dovremmo avere il coraggio di chiudere alcuni musei, alcuni archivi e biblioteche intendendo col termine “chiudere” col senso di accorpate. Un discorso di questo genere che si sposerebbe col discorso del dire *“focalizziamo sul valorizzare al meglio l’esistente”* ha come contraltare che noi l’esistente lo dobbiamo prima di tutto razionalizzare.

## GIUSEPPE PENNISI

Porrei l'attenzione su un argomento espresso da Alessandro Leon che forse è un nodo centrale: forse al Paese i beni culturali non interessano. La cultura dei beni culturali guidata dallo Stato centrale è un obiettivo perseguito solo in Francia e in Italia, in altri paesi non c'è nessun senso di conservazione. Per esempio in Asia: ho vissuto a Singapore per diversi anni in una città incantevole. Negli ultimi anni hanno azzerato tutto lasciando solamente una piccola zona in cui conservare un nucleo caratteristico delle varie etnie dedicata a visite turistiche per chi ha intenzione di vedere come era la Singapore antica. Stiamo parlando quindi di qualcosa che probabilmente non ha più una forte *lobby* nella popolazione.

## LUIGI COVATTA

Io sono convinto che una *lobby* esiste ma non riesce però a dialogare col patrimonio culturale. Partirei non da una riflessione dei musei ma da una riflessione sul territorio perché i musei devono essere rappresentativi del territorio. Gli attori di una politica di valorizzazione del territorio sono molti, possono trovare fonti di finanziamento diverse. Enfatizziamo *l'autopsia* che è stata condotta fino ad oggi nei nostri incontri, riduciamola in poche pillole che ci possano permettere di rendere il nostro lavoro più pragmatico: l'idea di una cabina di regia può essere una soluzione d'urgenza con la necessità di dare, così come diceva Bonazzi, un orizzonte poiché altrimenti non si vede per quale motivo noi dovremmo delegittimare una struttura amministrativa che esiste e quanto meno non ha violato la legge. Se siamo d'accordo su questo possiamo anche fare subito un'iniziativa che metta in rilievo questo rischio "Tremonti" di ulteriori tagli e cerchiamo di spiegare all'autorità politica che in questo momento più dello "Zar dei musei" serve lo "Zar della spesa". Orizzonte che deve riguardare una spiegazione del perché l'ordinario non ha funzionato e perché vorremmo proporre un provvedimento straordinario a risoluzione.

## MICHELE DURANTE

Dirigo l'ufficio cultura della Regione Basilicata e al tempo stesso siamo i coordinatori nazionali della sesta commissione della conferenza delle Regioni nel settore cultura. Un'esperienza che mi ha reso evidente le enormi difficoltà sia nella gestione dell'amministrazione dei beni culturali di una regione (Basilicata) in cui è estremamente complicato ottenere obiettivi come ad esempio standard di qualità e al tempo stesso comprendere le enormi differenze con cui le varie Regioni si approcciano al tema del patrimonio culturale, valorizzazione e gestione. L'amministrazione della Regione Basilicata ad esempio distribuisce a pioggia risorse ad associazioni culturali o pseudo tali seguendo canoni "discutibili". Cito soltanto la festa dell'ammalato e la festa dell'anziano che venivano spacciate come attività culturali. La presenza delle Regioni e degli Enti locali ritengo che in questo momento di crisi sia fondamentale. In qualità di coordinatori del tavolo delle Regioni in materia di beni culturali abbiamo cominciato prima di tutto a progettare insieme ed è un'esperienza importante a livello nazionale; ci sono due cose su cui abbiamo lavorato: il patto dello spettacolo presentando un progetto interregionale a cui hanno aderito 19 Regioni e Province autonome sugli osservatori dello spettacolo. Alcune Regioni

hanno gli osservatori che non dialogano tra loro poiché i sistemi non sono interrogabili altre non li hanno proprio. Puntare ad una progettazione che in qualche modo metta in “dialogo” le Regioni sul tema dello spettacolo è un grande successo e soprattutto una strada interessante da seguire. Abbiamo iniziato anche delle sedute di lavoro insieme alle direzioni generali del ministero lavorando sui progetti e personalmente ho ricevuto da parte della Regioni ma anche dal Ministero grandi incoraggiamenti a proseguire su questa strada poiché si intravedono grandi possibilità procedendo in questa direzione. Dobbiamo cercare di approfondire le modalità con cui queste realtà possano dialogare e trovare delle strade per potenziare la pianificazione di progetti che siano sostenibili da tutte le parti in causa.

#### ANDREA GRANELLI

Nella mia esperienza recente ho avuto modo di constatare che il tema culturale è un discorso che le Regioni percepiscono di dover sviluppare a livello nazionale e non locale, differentemente ad esempio da quanto accade per il turismo.

Il tema della spesa lo ritengo fondamentale ed è un problema che ha connotati anche di carattere politico - culturale: chiusura di alcuni luoghi che vuol dire separare un luogo che è un sito di conservazione da uno che svolge altre funzioni. Così come ad esempio avviene negli Stati Uniti nel mondo accademico: l'università insegna poi alcune fanno ricerca, non è pensabile che tutte svolgano attività di ricerca. Altro punto è il discorso di deficienza energetica che va approfondito: oggi è molto pericoloso limitarsi a pagare le bollette quando gli edifici museali più antichi non sono costruiti per ottenere il massimo risparmio energetico. Non è pensabile rimettere in moto la spesa rispettando soltanto il pagamento delle utenze, poiché questo comporta spesso un continuare una serie di sprechi che non sono più sostenibili. Credo sia opportuno svolgere una riflessione approfondita a monte che possa razionalizzare il sistema museo, valutando quali realtà chiudere o tenere aperte soltanto quando è necessario. Tutto questo portando avanti ovviamente una razionalizzazione delle strutture sviluppando ad esempio tecnologie in grado di permettere un risparmio energetico.

#### PATRIZIA ASPRONI

La riorganizzazione ennesima del ministero che porterà ad un nuovo stravolgimento non necessariamente positivo, crea ancor più confusione all'interno di un ambiente in cui già si stanno muovendo forze che chiedono innovazioni tecnologiche ad un ministero che con l'attuale struttura non è in grado di accogliere richieste di questo genere. La parola d'ordine credo sia quella uscita fuori da molti interventi: razionalizzazione. Non credo verrà mai permessa una cabina di regia, il commissionamento potrebbe essere una soluzione a patto che il soggetto a cui vengono affidati poteri decisionali abbia le competenze giuste. È bene avere una visione dall'alto e a 360 gradi per mettere in atto anche le proposte di cui parlava Andrea Granelli, probabilmente ci sono tantissimi di questi 4000 musei che devono essere chiusi oppure tenuti aperti per svolgere ricerca ma non per il pubblico. La domanda è chi può fare questo? È una risposta che non so dare ma è secondo me è un qualcosa che può uscire da questo gruppo di lavoro.

LUIGI COVATTA

Prendiamo in considerazione l'ipotesi di organizzare un incontro in cui presentare un documento che sintetizzi tutto quello che è emerso nei nostri incontri e suggerire come prima misura, cercando di non cadere nella trappola della riorganizzazione del ministero, regolamento e nomine: fare alcune proposte "dall'alto". Reputo il problema principale quello di fare una pulizia delle contabilità speciali, recuperare un minimo di progettualità nella programmazione e forse di ridurre anche i centri di spesa. Ci sono 500 centri di spesa, se molti di questi non sono in grado di programmare, progettare forse è opportuno tagliarli. La soluzione può essere quella di concentrare i compiti di programmazione sulle Direzioni Regionali? Il bilancio anche degli accordi quadro Stato – Regioni sui fondi strutturali che bilancio è? Dal mio punto di vista credo pessimo. Se siete d'accordo cercherei di sintetizzare il lavoro fatto fino ad ora, vi facciamo avere un documento di sintesi e poi su quello ognuno di voi invierà le proprie riflessioni integrazioni ecc ...

FRANCO BASSANINI

Possiamo proporre una soluzione molto cara ad ASTRID, un seminario di discussione a porte chiuse e non pubblico, insistendo perché ci siano interlocutori rilevanti. Possiamo lasciarci con l'intenzione di organizzarlo dopo l'estate e dopo di che valuteremo cosa ne verrà fuori.