

VERBALE riunione 20 maggio 2009

Carla Barbatì, Franco Bassanini, Luigi Covatta, Valerio Francola, Andrea Granelli, Mariella Guercio, Nicoletta Loiodice, Stefano Passigli, Giuseppe Pennisi, Claudia Pollio, Stefano Rolando, Lucia Zannino.

LUIGI COVATTA

A tutti voi sono stati inviati due documenti, uno realizzato da Pennisi, Bonazzi, Graziani sulla spesa nel Ministero e uno che riassume la discussione che c'è stata qualche settimana fa qui ad ASTRID sulla definizione dei beni pubblici, entrambi di documenti sono documenti in progress. Il documento proposto da Pennisi, Bonazzi e Graziani nella riunione del 20 maggio è accurato nell'analisi, ma va approfondito nelle conclusioni. Sicuramente la scarsa capacità di spesa del Mibac dipende anche da cattiva organizzazione. Ma non basta migliorare l'organizzazione per risolvere il problema. Bisogna anche risalire alle funzioni assegnate dalla legge all'amministrazione dei Beni culturali, dalle quali dipendono sia i criteri di spesa che quelli di finanziamento del sistema. Una riflessione in tal senso può essere sviluppata senza contraddire la natura di "bene pubblico" che indubbiamente ha il patrimonio culturale anche alla luce dell'art. 9 della Costituzione. Infatti il patrimonio culturale non è l'unico bene pubblico tutelato per Costituzione, né è l'unico la cui tutela necessita di particolari competenze, procedure ed infrastrutture. In questa ottica sarebbe interessante condurre un'analisi comparata delle modalità con cui la pubblica amministrazione tutela altri beni pubblici (la salute, l'istruzione, la mobilità, per esempio) per verificare:

- a. se l'accumulo di funzioni in capo all'amministrazione dei Beni culturali non costituisca effettivamente un'anomalia alla quale far risalire la scarsa capacità di spesa prima ancora che alla cattiva organizzazione;
- b. se e come nell'ambito dei Beni culturali sia possibile riprodurre modelli di gestione dei beni pubblici che, come in altri ambiti, prevedano decentramento di competenze e convenzioni con privati, moltiplicando così sia i centri di spesa che le fonti di finanziamento.

Sempre a margine del documento Pennisi/Bonazzi/Graziani sarebbe interessante approfondire la premessa sull'economia della cultura. Che sia fallace lo schema che vede nel patrimonio culturale matrice di ricchezza (e non di "felicità") è condivisibile. Ma l'impressione è che quando si pensa alla ricchezza prodotta si pensi sempre e solo al ritorno economico immediato (la bigliettazione e, nella migliore delle ipotesi, l'indotto turistico). Bisogna invece considerare la ricchezza prodotta, oltre che dalla generica "civilizzazione", dalla ricerca e dall'innovazione tecnologica necessarie sia per la conservazione che per la fruizione (che è una ricchezza durevole perché espressa anche in investimenti e posti di lavoro, e non solo in ricavi per l'amministrazione), nonché la ricchezza prodotta attraverso l'incremento di valore dei suoli e di intere aree urbane in seguito a interventi di recupero. Sarebbe interessante valutare da questo punto di vista qualche *best practice* gestita meno burocraticamente del consueto: per esempio il consolidamento della Torre di Pisa e il recupero delle mura di Ferrara. Infine la pur necessaria riorganizzazione del Mibac deve partire da una radicale revisione della pianta organica che preveda l'utilizzazione delle competenze professionali essenziali per la gestione di un "bene pubblico" ed esternalizzi invece le funzioni accessorie. Anche in questo caso potrebbe essere

utile un esame comparato. Iniziamo questo nostro incontro con il tema della spesa, lasciando la parola a Pennisi che ci illustrerà brevemente i contenuti della relazione.

GIUSEPPE PENNISI

Abbiamo cercato prima di tutto di fare una rassegna della letterature per capire se c'è un nesso tra investimenti nel campo dei beni culturali e crescita economica. Utilizzando la banca dati del SSRN il risultato è stato che gli studi principali riguardano il rapporto investimenti – crescita del benessere. Siamo poi passati ad analizzare la capacità di spesa del ministero individuando immediatamente il principale problema: non quanto viene destinato dalla finanza pubblica al ministero ma l'incapacità del ministero di spendere quello che ha. Nonostante i tagli, le successive proteste e manifestazioni hanno chiuso con residui passivi di 500 milioni di euro, evidenziando una incapacità di spesa importante. La prima determinante a mio avviso è che il segretario generale dell'amministrazione non svolge il suo compito: riallocare la spesa tra le diverse dislocazioni amministrative è compito del segretario generale e quindi della funzione amministrativa.

LUIGI COVATTA

C'è anche un problema di eccessiva autonomia dei centri di spesa e una loro eccessiva disseminazione. Cinque – sei anni fa chiesi una volta di avere un quadro degli appalti che le sovrintendenze pianificavano per capirne i dettagli economici. Mi è stato risposto che non esiste un archivio centralizzato.

GIUSEPPE PENNISI

Manca una progettualità strutturale nel campo della gestione dei beni culturali a partire da programmi di formazione ben definiti. Quando ero alla Scuola Superiore abbiamo tentato di gestire materie come l'economia dei beni culturali portando in aula sovrintendenti di teatri, direttori di musei di eccellenza. La direzione generale competente per i beni culturali mi ha confermato che per i programmi di formazione sono disponibili circa 30mila euro ogni anno, quindi una cifra con cui è impossibile progettare. È importante formare soggetti capaci di gestire problematiche di bilancio che collaborino con la ragioneria generale dello Stato. Io Bonazzi e Graziani ipotizziamo di affiancare al segretario generale una sorta di cabina di regia che possa coadiuvarlo su tematiche economiche complesse. Il primo problema dal mio punto di vista è che l'ufficio del segretario generale svolga bene il suo lavoro. Il secondo problema è che il personale abbia un minimo di formazione specifica per parlare di queste tematiche.

STEFANO ROLANDO

Quel dato del 0,26% del bilancio che Rutelli aveva sollevato con la proposta del tendenziale 1% corrisponde a parametri di qualche omogeneità, tolte le competenze per la promozione culturale, nelle amministrazioni europee?

GIUSEPPE PENNISI

Non può averlo perché uno dei principi di base dell'Unione Europea è che la politica di bilancio ha due parametri, indebitamento netto e stock di debito e il resto è soggetto all'organizzazione nazionale. Si tratta però di raffronti poco attendibili: prendiamo ad esempio il Ministero degli Affari Esteri che spesso lamenta mancanza di risorse necessarie, le cui competenze sono però spesso diverse dai ministeri degli altri paesi europei. Oltre a questo dobbiamo rimborsare un debito pubblico che molti non hanno e abbiamo un sistema pensionistico molto dispendioso. Confronti che nel caso del Ministero dei Beni Culturali non possono nemmeno essere presi in considerazione poiché il ministero attualmente non è capace di spendere le stesse risorse che vengono assegnate alla cultura.

LUIGI COVATTA

La mia obiezione è che l'idea principale sia che tutto si riduca a un problema organizzativo formativo ecc ... non mi convince granché nel senso che si dovrebbe anche analizzare la voce di spesa, che non a caso è la più rilevante, "tutela e valorizzazione dei beni e delle attività culturali" che assorbe circa un miliardo e settecento milioni di euro a fronte dei circa 70-80 delle altre voci. Si tratta di una voce generica nella quale finisce di tutto e quindi è necessario destrutturarla per comprenderne le problematiche. Il deficit di progettualità che si denunciava prima comprende quelle attività di scavo, recupero, manutenzione straordinaria ecc ... ed è dovuto al fatto che manca una pianificazione che possa assegnare appalti che si occupino di quelle attività. Nel momento in cui c'è un deficit di progettualità, non solo di alto ma anche di basso profilo, le risorse che andrebbero utilizzate con finalità intelligenti e fondamentali vengono dirottate dove in realtà non servirebbe come il campo del personale spesso sproporzionato rispetto alle necessità. C'è anche la bulimia della burocrazia ministeriale e l'incapacità o l'impossibilità di distinguere tra quelle spese che sono spese di funzionamento di un apparato che deve garantire una tutela passiva dagli investimenti che dovrebbero invece essere progettati. Si torna così alla necessità non di una riforma organizzativa del ministero ma di una ridefinizione di quelli che sono i compiti di una struttura amministrativa rispetto alla tutela e alla gestione di un patrimonio che per sua natura esige altro oltre alla competenza amministrativa

GIUSEPPE PENNISI

Nella mia esperienza c'è una difficoltà oggettiva in tutto il mondo nel progettare in materia di beni culturali. Questo dipende da varie determinanti, una delle quali è il tipo di cultura. Abbiamo dei paesi che vedono il ministero dei beni culturali come struttura con compiti soprattutto di tutela e conservazioni. Ci sono altri paesi che non vedono assolutamente il problema della conservazione. Se si decide di progettare con l'intenzione di conservare e soprattutto valorizzare occorre prima di tutto una mappa di come sono distribuite le risorse sul territorio.

LUIGI COVATTA

Siamo pieni di mappe, non credo sia quello il punto da cui ripartire. Ai tempi del FIO si configurava una situazione in cui c'era un progetto sul quale veniva chiesto un finanziamento per tutto l'importo e dove venivano indicati i soggetti attuatori. Possiamo fare un confronto fra la capacità di spesa che c'è stata sui FIO nonostante tutte le "ruberie". Perché la rocca di Spoleto è stata realizzata, perché la grande Brera perché non c'è? Perché in sovrintendenza a Milano c'era un solo architetto.

GIUSEPPE PENNISI

Prendiamo come esempio il progetto dell'Umbria: un progetto di restauro dei tanti teatri che sono concentrati nel territorio umbro. Una volta realizzato il restauro l'idea era quella di inserire tutti i teatri in una rete, con un progetto finanziato anche grazie ai fondi europei. Istituire un concorso tra giovani musicisti usciti dal conservatorio con cui selezionare una piccola banda con l'obiettivo di pianificare un calendario di concerti in un ognuno di questi teatri. Di tutto ciò non è stato fatto praticamente nulla. Altro progetto che sulla carta sembrava "esemplare" era quello delle ville sabaude. Anche in questo caso l'idea era quella di creare un grande circuito. Portare il museo egizio e spostarlo a Villa Venaria Reale: la dove si trova è interessante come esempio di museo ottocentesco ma non è un museo facile da visitare, da utilizzare come centro di studio ecc ... Il problema è la progettualità concettuale che manca costantemente nelle scelte nel campo del patrimonio culturale.

STEFANO PASSIGLI

Due cose: in materia di teatri ho vissuto l'esperienza toscana, con forti investimenti della regione per il rilancio e il restauro di molti teatri con l'obiettivo di mantenerli attivi con la creazione di una fondazione regionale. In realtà questo circuito di teatri è rimasto abbastanza poco operante perché la fondazione non è riuscita a pianificare un calendario di attività. Questo discorso si estende anche agli investimenti che vengono fatti dal ministero sui grandi teatri o poli musicali. La follia per esempio di fare a Firenze un teatro su un terreno che è ancora delle Ferrovie per il quale sono stati stanziati dai fondi di Italia 2011 alcune decine di milioni: il teatro costerà alla fine 120 milioni, l'ente a cui è destinato la fondazione del teatro maggio musicale fiorentino quest'anno non è nemmeno riuscita a fare il maggio musicale. C'è un problema del collegamento tra chi fa gli investimenti che sono una pluralità di soggetti: non è una questione che si può affrontare soltanto all'interno del ministero dei beni culturali, perché ci sono tutte le regioni, fondi speciali, enti fatti ad hoc ecc ... Poi pensiamo ad esempio che tutto il settore dello spettacolo. In questo campo la musica è dominante almeno come utilizzo di mezzi ma le risorse principali che lo Stato ha stanziato sono state per i conservatori senza che le risorse umane che escono di questi ultimi possano avere alcuno sbocco professionale. Questo avviene perché nel frattempo si sono ridotti fortemente i contributi a quel Titolo III cioè orchestre regionali, festival, associazioni concertistiche ecc.. per poter finanziare gli enti lirici. Sono stati quindi tolti fondi a quelle manifestazioni che erano le naturali destinatarie dei giovani musicisti che uscivano dai conservatori. Sostanzialmente dobbiamo verificare quali sono i soggetti che spendono, quali tipi di legami esistono se esistono poiché questo è un grande problema di

spreco di risorse. Verificare la possibilità di messa in rete di progetti che hanno compatibilità l'uno con l'altro e infine anche affrontare il discorso delle fondazioni bancarie che investono molto in tutto questo discorso. Il problema non può essere affrontato solo nell'ottica dell'interno del ministero.

FRANCO BASSANINI

Il paper prodotto da Pennisi, Graziani e Bonazzi è un'analisi molto interessante quanto preoccupante. Dal mio punto di vista è opportuno continuare ad approfondire questa indagine. Considero invece prematuro poter pensare di arrivare adesso a identificare le soluzioni. Condivido le proposte del documento, ma si tratta di "pezzi" di soluzioni. Noi dovremmo prima di tutto stabilire "chi fa che cosa". Il circuito dei teatri delle piccole città dell'Umbria ad esempio: far seguire al restauro una programmazione e la messa in rete di una serie di attività io ho qualche dubbio che sia qualcosa di cui si deve occupare il ministero. Molto probabilmente dovrebbe essere compito della Regione che lo deve inserire nel suo programma di valorizzazione del turismo e della cultura locale. Dobbiamo proseguire su un lavoro che abbiamo già ben avviato con l'emergere di alcuni problemi. Accanto a questo dobbiamo accumulare altri elementi poiché abbiamo ancora una configurazione confusa del sistema "beni culturali". Ammesso che continui ad esistere una amministrazione centrale, elemento probabile, bisogna stabilire sul terreno della valorizzazione quale è la sua missione specifica: probabilmente grandi musei nazionali, attività di tutela di secondo grado, l'individuazione di settori fondamentali (archivi ad esempio) in cui la dimensione nazionale è inevitabile e poi un coordinamento e un monitoraggio di altre attività da affidare a livello decentralizzato. Stiamo per metterci in un percorso, che spero vada in porto, in cui nel giro di pochi anni si stabiliranno le nuove regole del federalismo fiscale: in questo ambito si tratta di stabilire quali sono i compiti e le responsabilità nel settore della cultura e dei beni culturali di regioni province e comuni e in relazione a questo fare un ragionamento sulla ripartizione complessiva delle risorse del paese che tenga conto anche di questo e che attribuisca a loro delle specifiche responsabilità.

STEFANO ROLANDO

C'è una totale assenza di infrastruttura tecnica e politica per gestire il cofinanziamento. Da una parte è un problema stato - regioni - province e comuni e dall'altra parte è un problema pubblico - privato. Si è fatta in questi anni un po' di esperienza, in relazione anche a quello che affermava Franco, nel rapporto tra stato e autonomie territoriali: si è messo in moto anche se faticosamente e si è tentato di fare un ragionamento di spesa cofinanziata in ordine a progetti per i quali si ritiene che lo Stato meriti di fare interventi di chiusura del cerchio. Negli ultimi anni si è cercato di ragionare sui trasferimenti con "cultura federalista" e qualcosa è stato fatto. Il quadro disegnato da Franco è il quadro delle culture amministrative interne che per varie motivazioni hanno già cominciato da tempo a pensare in termini di federalismo.

ANDREA GRANELLI

Rimettere in moto la spesa è un tema fondamentale. Credo sia opportuno fare ulteriori approfondimenti poiché il tema è più articolato e profondo. Ci troviamo di fronte a un mondo

in cui la scelta dell'intervento è molto complessa. Le innovazioni tecnologiche che rendono evidenti interventi e scelte sbagliate in passato e una strumentazione attuale spesso obsoleta. Il patrimonio culturale italiano può essere configurato come una sorta di laboratorio capace di sviluppare tecnologie, materiali, sensoristiche, impiantistiche, luci ecc ... : un'ottima opportunità che può avere ricadute positive sulla società civile. Affianco a questo c'è il discorso degli appalti che spostano a privati attività di cui è necessario avere garanzie di qualità di ciò che si sta finanziando. Competenze economiche e tecniche da parte del settore pubblico nella valutazione di un territorio da affidare al privato che attualmente mancano. All'interno del ministero si trovano diverse filosofie di conservazione e valorizzazione legate anche alla spesa, diversità che non si riscontrano in altri ministeri e quindi è difficile poter fare un confronto. Pensiamo alla spaccatura tra tutela e valorizzazione introdotta dal Titolo V: ci sono situazioni in cui è inevitabile che un lavoro di tutela sia strettamente legato al discorso valorizzazione. Il mio suggerimento è partire dal documento prodotto da Pennisi, Graziani e Bonazzi e andare maggiormente in profondità per capire come mai da 15 anni si parte per risolvere problemi che poi alla fine permangono e che quindi probabilmente non dipendono dal solo discorso di redistribuzione di competenze e riorganizzazione. Quando avremo una diagnosi approfondita, anche per aree, alcune proposte di soluzioni probabilmente verranno in automatico.

LUIGI COVATTA

Le riflessioni di Andrea devono far riflettere c'è stata sicuramente una retorica del "bene culturale" come fonte di ricchezza. C'è una sottovalutazione di questo ambito come laboratorio di ricerca e di innovazioni. Per quanto riguarda la cooperazione tra Stato e Regioni questo discorso c'è già: ci sono accordi di programmi quadro tra Stato e alcune Regioni probabilmente dipeso dal fatto che i finanziamenti europei vanno direttamente a quest'ultime.

LUCIA ZANNINO

Nei vari incontri abbiamo trattato diversi aspetti: bene pubblico, bene privato, gestione e valorizzazione, tutela attiva e passiva, della formazione e dei profili professionali degli addetti ecc ... Non si è parlato dei beni che hanno ritorni economici e altri che non lo hanno come biblioteche e archivi di cui forse bisognerebbe parlare. Ma il punto è: nel procedere dei lavori di questo gruppo tutti questi "pezzi" come li trattiamo? Diamo la precedenza al discorso della spesa che poi tocca anche alcuni di questi punti? Dobbiamo chiarire e definire precisamente gli obiettivi.

LUIGI COVATTA

Noi dovremmo fare una riunione analoga a questa sul tema dell'arte tra stato e mercato. Contemporaneamente chiedere a Pennisi, Bonazzi e Graziani di approfondire il discorso impostato nel loro documento e cercare di coinvolgere alcuni degli interlocutori (Gregorio Angelini e Michele Durante) che si occupano di queste tematiche dall'interno e che possono dare un valore aggiunto importante al nostro lavoro.