

CAMERA DEI DEPUTATI N. 137

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**NICOLINI, BASSANINI, BALBO, GELLI, GUERZONI,
SOAVE, ALBORGHETTI, BOSELLI, SAPIO**

Presentata il 2 luglio 1987

Programma decennale e interventi urgenti per la realizzazione di progetti di recupero, restauro e valorizzazione dei beni culturali

ONOREVOLI COLLEGHI! — Le modifiche apportate dalle Camere a quello che fu l'articolo 15 della finanziaria 1986, aumentando in sede di discussione della finanziaria 1987 lo stanziamento previsto (da 300, 400, 500 miliardi a 600, 700, 800 miliardi, rispettivamente per il 1987, 1988 e 1989), e ampliando l'oggetto della norma fino a comprendere ogni intervento di recupero, restauro e valorizzazione dei beni culturali, senza escludere, l'eventuale rifinanziamento dell'articolo 15 della finanziaria 1986, hanno aperto una serie di possibilità che richiedono l'intervento del legislatore.

Sembra configurarsi in primo luogo — complessivamente — uno scenario non più soltanto ipotetico, nel quale il settore dei beni culturali possa abbandonare la misera figura di « Cenerentola » al magro

focolare della spesa pubblica. Questo apparirà con più chiarezza se, alle modifiche sopra ricordate, si aggiunge il consolidamento della spesa FIO (Fondo Investimenti Occupazione) nel settore; e soprattutto se si collega il settore dei beni culturali ad altri comparti di spesa ad esso affini (ambiente, disinquinamento, ricerca, centri storici, territorio) o comunque collegabili in una logica di programmazione diversa da quella che ha prevalso fino ad oggi. Appare importante sottolineare che, se nel settore dei beni culturali inteso in questo senso più ampio, i benefici economici possono non apparire o apparire in misura ridotta nel breve periodo, nel lungo e medio periodo sono elemento essenziale per contribuire ad assicurare all'Italia un nuovo assetto dell'economia, nel quale lo sviluppo della

ricerca e delle forme più avanzate del terziario consenta di non perdere competitività nei confronti delle economie — anch'esse in fase di trasformazione — degli altri paesi industrializzati.

Elementi essenziali per l'efficacia della spesa pubblica ai fini sopra enunciati, sono:

la capacità di programmazione, vale a dire di fissare priorità e criteri di intervento;

la capacità di moltiplicare la spesa pubblica con investimenti privati.

Quest'ultima affermazione richiede però delle precisazioni, rese forse più chiare dall'insieme della recente vicenda dei « giacimenti culturali ». Una proposta che è risultata — al di là di considerazioni sulla sua effettiva efficacia per la creazione di nuova occupazione, e sulla sua correttezza « istituzionale » — di scarsa efficacia sia come attivatrice di ulteriore spesa privata, sia come incentivo di nuove tecnologie.

Crediamo che la ragione di questo fenomeno non dipenda da caratteristiche intrinseche al rapporto spesa pubblica-spesa privata nel comparto dei beni culturali; ma dal principale difetto del progetto « giacimenti culturali ». Questo progetto da un lato delegava di fatto all'impresa privata un compito istituzionale fondamentale dello Stato, l'oggetto ed i metodi per la catalogazione, rinunciando persino ad esprimere criteri sulla base dei quali giudicare i « progetti » presentati; dall'altro richiedeva all'impresa privata semplicemente l'utilizzazione di tecnologie già messe a punto e disponibili, per di più a bassa intensità di occupazione. Alla base dei « giacimenti culturali » vi era ancora, nella sostanza, una visione arretrata e ristretta delle potenzialità economiche insite nel comparto dei beni culturali, come se questi fossero pressoché suscettibili unicamente di promozione turistica, pubblicizzando nuovi itinerari; quindi all'impresa privata, anziché richiedere ricerca e proposte in nuovi settori produttivi di nuova occupazione

che una diversa politica della spesa per i beni culturali poteva aprire, si offriva una sorta di rendita attraverso una estensiva e non pianificata commessa pubblica, non riscattabile dall'euforia ideologica di termini come informatica, telematica, ecc., per una disordinata e quindi non produttiva attività di catalogazione. In questo modo, mentre si esaltava la rendita privata, si umiliava il ruolo dell'impresa, favorendone la funzione meno qualificata, quella — appunto — del cosiddetto « assalto alla diligenza ».

Quasi prendendo alla lettera la metafora dei « giacimenti », qualcuno evidentemente pensava che bastasse raggiungere il « petrolio culturale » con la punta della trivella informatica, per trasformarlo in oro.

In numerosi interventi il Ministro del lavoro, onorevole De Michelis, oltre ad una preconcetta polemica contro la « lobby del restauro », abbastanza grottesca tenendo conto del potere delle *lobby* realmente presenti sul mercato delle commesse pubbliche italiane, e soprattutto della situazione reale del patrimonio culturale italiano, dove certo si tende a preferire il « restauro di prestigio » al « restauro necessario », ed il restauro alla manutenzione, ma l'insieme è tale da richiedere interventi di restauro insieme numerosi, di emergenza ed accuratissimi, si era fatto paladino di una teoria secondo la quale la vitalità del mercato e dell'industria privata in un settore di punta come quello telematico ed informatico, avrebbe svecchiato e rinnovato le strutture, giovani quanto precocemente degradate, del Ministero ed in genere dell'Amministrazione dei beni culturali.

Perché questa tesi si è rivelata illusoria ?

In realtà, nel progetto « giacimenti culturali », il finanziamento pubblico e l'intervento privato restavano esterni alla questione del ruolo economico dei Beni culturali. È ovvio che i Beni culturali non sono riducibili, economicisticamente, a questo solo ruolo. Ma è altrettanto ovvio che essi hanno anche un ruolo economico, e se non si riflette in via prelimi-

nare sulle caratteristiche specifiche di questo ruolo, si rischia che la spesa pubblica si limiti a richiedere e a pagare un servizio all'impresa privata (nel caso dei « giacimenti », l'utilizzazione di tecniche informatiche) e non sia in grado di attivare nuove funzioni di produzione, capaci in prospettiva di durare in modo tendenzialmente autonomo dal finanziamento pubblico, e di attivare nuova tecnologia e nuova occupazione.

A questo riguardo ci sembra utile citare quanto scrive Paolo Leon, a proposito della « funzione di produzione dei beni culturali » (relazione al seminario del 7 novembre 1986, organizzato dalla fondazione Napoli 99).

« Consideriamo alcune caratteristiche del ruolo economico e sociale dei Beni culturali. Partiamo dalla domanda, di cui conosciamo le componenti:

a) educazione — dalla scuola fino all'educazione permanente, il bene culturale è *input* per la soddisfazione di un bisogno fondamentale; a seconda della cultura dominante, alcune categorie di beni culturali prevalgono su altre. Ad esempio, sono almeno due secoli che il bene culturale assolve alla funzione di educare alla storia, al gusto, alla espressione. Si tratta di una domanda che richiede la visita al bene culturale, la didattica, la riproduzione, la ricerca. Benché non sia stata calcolata, l'attività generata dalla domanda di bene culturale a scopo educativo è certamente molto grande, e si svolge al di là di ogni confine nazionale. Poiché si traduce anche in visita ai beni culturali, questa domanda fa parte di quella più propriamente turistica;

b) turistica — comprende la domanda educativa, ma si fonda su motivazioni di altra natura; lo svago, il viaggio, il rapporto con gli usi e i costumi locali e con i beni ambientali. Il bene culturale, per questa domanda, si accompagna ad altri *inputs* — il trasporto, il soggiorno e la riproduzione, l'informazione, e così via;

c) ricerca — benché sia un *input* per le altre fruizioni dei beni culturali, la ricerca è essa stessa una fruizione; come sempre accade ai processi di conoscenza scientifica, esiste una cosiddetta ricerca di base o fondamentale che non è legata se non indirettamente ad altre domande finali. Il volume delle attività generate da questa fruizione non è grande, ma la loro qualità e specificità — come è ovvio — è elevata;

d) conservazione — non ci si stupisca se tratto questa categoria di attività come una domanda. Separata da altre fruizioni, la conservazione è una domanda: esprime infatti il bisogno della collettività di mantenere il valore in sé dei beni culturali, indipendentemente dalle fruizioni. Qualcuno giustifica questa domanda con la necessità di consentire la fruizione alle future generazioni, o come espressione della continuità della cultura: in ogni caso, l'espressione di un bisogno collettivo, anziché individuale. Naturalmente, la conservazione è anche ciò che consente la produzione di beni culturali, ed è *input* per le altre fruizioni — ma non è certamente soltanto questo. Il volume di attività determinato dalla conservazione è notevole, se si pensa al restauro, alla ricerca, alla manutenzione dei beni culturali;

e) beni di consumo — è una domanda, molto grande, di appropriazione del bene culturale per soddisfare il piacere individuale, sottraendolo alla fruizione altrui. Molte componenti costituiscono questa domanda ed alcune (non tutte) sono creatrici di attività: in particolare, la domanda privata di beni culturali genera spesso la base per la produzione di beni che possono diventare beni culturali. La produzione artistica corrente riposa su questo tipo di domanda.

Anche se questa casistica non è esaustiva, serve per tirare alcune conclusioni. La prima è che i beni culturali appartengono ad una categoria economica particolare: si tratta di una domanda a costi congiunti — perché gli stessi beni

culturali servono più fruizioni — e di una domanda non perfettamente separabile nelle sue motivazioni. La seconda è che, in questo campo, la domanda di bene culturale può generare domanda.

Possiamo fare molti esempi, ma mi limito a ricordare, per l'archeologia, il recente filone della « cultura materiale »: qui, la domanda espressa dalla ricerca genera un nuovo bene culturale; tale bene culturale determina una domanda diversa da quella di ricerca (educativa, turistica, di appropriazione), che esige una funzione di conservazione, che a sua volta determina la necessità di offrire riproduzioni sostitutive dell'uso diretto del bene culturale (che per sua natura, materialmente, è povero e talvolta non c'è).

Se guardiamo ai beni culturali in questo modo, ci accorgiamo che riservare un bene culturale ad una unica fruizione genera comportamenti, da parte delle altre domande e delle offerte concorrenti, che tendono a frustrare quella riserva. Così, se un bene culturale è oggetto di domanda di conservazione, e se ne impediscono altre fruizioni, prima o poi la « legittimità » di quella domanda decade perché non è sostenuta da consenso: sappiamo che è necessaria una grande quantità di autorità (e di potere) per conservare senza fruire. D'altra parte, se un bene culturale è oggetto di domanda turistica, e se ne impediscono altre fruizioni (la ricerca e la conservazione in uno scavo archeologico o in un museo), il degrado del bene culturale o la riduzione della domanda sono, prima o poi, inevitabili: il mercato, lasciato a sé stesso, tende a distruggere la risorsa, a meno che questa non sia appropriata dalle imprese; ma quando la risorsa fosse oggetto di appropriazione ed il mercato non fosse più concorrenziale, la domanda turistica si selezionerebbe sulla base del reddito ed il volume soddisfatto di domanda si restringerebbe.

Che non possano esistere diversi processi produttivi separabili per ciascuna domanda, è poi implicito nella natura dei costi che caratterizzano i processi che stiamo descrivendo. Basta ricordare come

la conservazione del bene culturale possa servire a quasi tutti i tipi di domanda sopra descritti, per dedurre che la spesa per la conservazione si ripaga, appunto, su più fruizioni. Questa osservazione è utile per sottolineare un aspetto particolare dell'economia dei beni culturali: quanto ciascuna fruizione debba concorrere alla spesa per la produzione e la conservazione dei beni culturali (a parte la circolarità legata alla conservazione come domanda) è problema non semplice. La risposta più ovvia è quella di legare il prezzo d'uso del bene culturale al degrado che ne fa ciascuna fruizione; si tratterebbe tuttavia di un modo solo parziale, perché il beneficio che si trae dall'uso non è, a sua volta, proporzionato alla quantità di uso.

Ho speso molto tempo sulla funzione di produzione riferita alla domanda dei beni culturali perché, come qualcuno si sarà accorto, sto cercando di definirli come un sistema. Si tratta di una forma analitica oggi un po' fuori moda, ma mi sembra quella più adatta a descrivere il nostro oggetto. In un sistema, come è noto, c'è retroazione tra tutte le fasi componenti il sistema; non solo la produzione del bene culturale influenza la domanda, ma questa influenza la produzione, mentre i costi e i benefici vanno attribuiti a tutto il sistema, che non può separarli se non commettendo scorrettezze logiche. Ci sono molti ostacoli a questa costruzione concettuale, tuttavia, il concetto ci è utile ».

Ragionando sui beni culturali in termini di sistema, emerge la necessità — proprio come conseguenza dell'insufficienza dell'analisi di cui disponiamo — che chi è responsabile istituzionalmente del bene culturale cominci proprio dal porvi mano.

Ritorniamo così, anche per questa via, alla necessità, perché la spesa pubblica sia efficace nel settore (anche se non solo per questo motivo), alla questione della programmazione, che è l'oggetto specifico di questa proposta di legge.

Se evidentemente non è compito di questa proposta di legge definire il pro-

gramma decennale per la realizzazione di progetti di recupero, restauro e valorizzazione dei beni culturali, ma solo di consentirlo, riteniamo non inutile soffermarci ancora rifermandoci — in via esemplificativa al turismo culturale — su cosa si può intendere per intervento sui beni culturali in termini di sistema. Questo non può essere finalizzato direttamente al turismo, ma deve nascere dal soddisfacimento di un'altra fruizione (ricerca, educazione, conservazione) legata al turismo intesa a sua volta come strumento delle altre fruizioni. Nasce così l'esigenza di due attività autonome nei fini, legate ai beni culturali come mezzo, ciascuna delle quali considera l'altra come strumento per la propria. Le istituzioni rappresentative delle due attività sono molteplici, non riducibili alla schematica opposizione pubblico-privato; per il turismo culturali, le imprese che forniscono capacità ricettiva, ristorazione e trasporto ai turisti; per l'altra, per quanto concerne la fruizione educativa, la scuola e l'università; per la fruizione di ricerca, l'università e soggetti privati; per la conservazione lo Stato, gli enti locali e i privati proprietari dei beni culturali. Citiamo ancora Paolo Leon:

« Quando l'impresa turistica è banale — ovvero non si cura né del bene culturale oggetto di sfruttamento, né delle altre fruizioni — sarà difficile che si generi spontaneamente il *feed-back* necessario per la conservazione/manutenzione o per la ricerca/divulgazione del bene culturale, pur se queste sono le basi dello stesso turismo culturale (o del turismo *tout court*, quando il bene culturale arricchisce una fruizione turistica con altre motivazioni: balneare, congressuale, ecc.). Ne segue che è necessario:

a) che si costituiscano imprese non banali, anche pubbliche se necessario, come è avvenuto in altri campi quando l'imprenditoria privata si è rivelata inefficace. Tali imprese necessitano di strutture e sussidi per adempiere alle funzioni mancanti in una impresa privata;

b) oppure che il settore pubblico entri in rapporto contrattuale con l'impresa privata, perché questa fornisca — in cambio di domanda pagante assicurata — l'integrazione non banale;

c) oppure che il settore pubblico offra un semplice incentivo (formazione professionale, aiuto ad associazioni d'impresa, sussidi finanziari) alle imprese private.

L'esperienza delle città d'arte è variegata. Alcune hanno semplicemente organizzato i fattori esterni (sussidi agli albergatori, trasporti, circolazione urbana, finanziamento di fondazioni, istituti o imprese culturali); altre hanno creato istituzioni specifiche (come l'Istituto dei beni culturali della Regione Emilia-Romagna) con funzioni promozionali sulle fruizioni dei beni culturali diverse dal turismo; altre hanno costruito direttamente l'offerta culturale (gli assessori alla cultura negli anni '70). Nessuna, peraltro, ha organizzato compiutamente le fruizioni, anche per la grande difficoltà di riunire strutturalmente le competenze pubbliche, così diffuse e separate tra Stato (e nello Stato tra diverse autorità), comuni, province e regioni ».

La legge che proponiamo si inserisce perciò in una strategia di interventi nel settore, della quale fanno parte: la sostituzione del Ministero dei beni culturali con un organismo di autogoverno nel quale le funzioni di programmazione vengano esercitate dal Consiglio Nazionale riformato; la nuova definizione di beni culturali ed ambientali, e della tutela, superando finalmente la legge n. 1089 del 1939; una nuova legislazione sui rapporti pubblico-privato, sponsorizzazioni, eccetera.

Non è però necessario attendere che il quadro legislativo venga rinnovato, per affermare immediatamente la necessità della programmazione, di fronte ai maggiori investimenti pubblici nel settore. L'approvazione di questo provvedimento legislativo avrà al contrario un effetto trascinante per le altre riforme.

All'articolo 1 si stabilisce perciò l'obbligo per il Ministro dei beni culturali di approvare, entro un anno, — periodo giudicato congruo per una effettiva programmazione — dall'entrata in vigore della presente legge, un programma decennale per il periodo 1989-99, per l'importo complessivo di 8.000 miliardi di lire, su proposta del Consiglio Nazionale per i beni culturali.

Il programma decennale si articola in un piano biennale da approvarsi contestualmente al programma decennale (relativo agli anni 1989-90) ed in due piani quadriennali (1991-94 e 1995-99) da approvarsi rispettivamente entro il 31 dicembre 1990 e il 31 dicembre 1994 sempre su proposta del Consiglio Nazionale.

Questa articolazione del programma in tre piani consentirà una effettiva logica di programmazione, sempre più capace di imporre un diverso andamento al settore rispetto alla semplice emergenza.

All'articolo 2 viene definita l'articolazione dei piani per progetti. Si tenta così di consolidare, tenendo conto dei significativi progressi realizzati con il FIO, e con la minore, ma importante pratica dei prestiti BEI, la linea di una concezione rigorosa dei progetti. Non è più possibile intendere per « progetto » un semplice titolo generale, vuoto di direzioni operative ed istituzionali. Quelli dei « giacimenti culturali » ad esempio, non sono veri progetti — senza togliere nulla al merito di chi li ha inventati ed alle qualità di numerosi di quelli in via di attuazione o presentati e non finanziati — perché le attività di catalogazione/riproduzione non sono legate che in modo generico alle fruizioni, e non possono essere considerate come facenti parte di un qualsiasi sistema.

Se niente ci vieta di identificare inizialmente un progetto a partire dai beni culturali da restaurare o da valorizzare: sarà necessario tuttavia poi definire il progetto sulla base delle fruizioni. D'altra parte, è possibile identificare e definire inizialmente progetti partendo dalle fruizioni: progetti di conservazione, di turismo culturale, di ricerca, di educazione,

che implicano tutti i beni culturali sono facilmente concepibili. Il problema, per progetti così definiti, è che i beni culturali implicati chiamano inevitabilmente in causa fruizioni diverse da quelle originarie, fino al punto in cui, spesso, è necessario ridefinire i progetti così da comprendere, appunto, fruizioni plurime. Il caso classico è quello dei progetti di conservazione (che, come abbiamo visto, è anch'essa una fruizione) che tuttavia possono — e forse devono — ammettere altre fruizioni: ogni progetto in questo campo, oltre al beneficio del degrado evitato, presenterà benefici ulteriori, corrispondenti ad altre domande. È forse proprio questa caratteristica — la definizione iterativa dei progetti — che rivela come il progetto sia la categoria adatta all'applicazione ai beni culturali visti come sistemi.

La definizione di progetto, infine, non è separabile dalla istituzione che ne è responsabile. Qui si ripercorre lo stesso cammino fatto finora: le istituzioni sono in genere legate a singole funzioni o fruizioni. Un progetto di beni culturali chiama in causa una molteplicità di soggetti istituzionali, perché in genere riguarderà più fruizioni. Si noterà che, in questo modo, sarà necessario per le istituzioni determinare rapporti tra loro e con il settore privato.

L'articolo 2 non pretende evidentemente di esaurire una così complessa problematica nella norma legislativa. Intende però agevolarne lo sviluppo. A questo fine viene data uguale possibilità di presentare progetti — senza distinzioni aprioristiche tra Istituti centrali e organi periferici, o tra Ministero e Regioni ed Enti Locali — a tutti questi soggetti pubblici. Sarà l'effettiva capacità progettuale, sulla base di quanto specificato al secondo comma dell'articolo 2, a definirne la rispondenza alle finalità del programma, senza aprioristici privilegi del programma, senza aprioristici privilegi centralistici o astrattamente autonomistici.

L'articolo 3 definisce innanzi tutto le modalità di istruttoria dei progetti, che fa riferimento ad una istruttoria già esi-

stente, il Nucleo di valutazione degli investimenti presso il Ministero dei beni culturali. L'istruttoria andrà compiuta secondo i metodi dell'analisi costi-benefici prevalenti nel settore dei beni culturali oltre che sulla base dei parametri definiti dal programma e dai piani di cui all'articolo 1, e tenderà a verificare per ciascun progetto i principali parametri ed i gradi di affidabilità relativa alle previsioni di domanda. La valutazione comparativa dei progetti è effettuata dai Comitati di settore del Consiglio Nazionale dei beni culturali competenti per ciascuna delle categorie di beni oggetto degli interventi proposti, con riferimento alle ripartizioni di cui all'articolo 1 comma 3.

È infine il Consiglio Nazionale dei beni culturali a definire l'elenco coordinato dei progetti presenti, l'entità del relativo finanziamento, ed i soggetti responsabili della loro attuazione, ed a proporlo al Ministero per i beni culturali che lo approva.

Gli elementi cardine per la valutazione comparativa dei progetti e la quantificazione dei finanziamenti sono specificati nel comma 4 dell'articolo 3.

L'articolo 4 definisce le modalità del decreto di finanziamento di ciascun progetto; l'articolo 5 assegna alle opere occorrenti per la loro realizzazione le caratteristiche di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza.

Gli articoli 6 e 7 definiscono come verranno utilizzati i 1.300 miliardi di finanziamento già disponibili per il biennio 1987-88 (600 nell'87, 700 nell'88) nelle more della definizione del programma decennale e del primo biennio della sua attuazione.

L'articolo 6 destina una somma di 1.100 miliardi al finanziamento di progetti per l'attuazione di interventi rispondenti alle finalità indicate nell'articolo 1, comma 1 della presente legge. Di questi, 800 miliardi sono riservati al finanziamento di progetti concernenti interventi di conservazione, recupero, e restauro urgenti ed immediatamente eseguibili, da presentarsi entro due mesi dall'entrata in vigore della presente legge dai soggetti

individuati nell'articolo 2 comma 1 e secondo le modalità definite nell'articolo 2 comma 2.

Il termine di presentazione dei progetti è di 30 giorni successivo al decreto con il quale il Ministro per i beni culturali, su proposta del Consiglio Nazionale per i beni culturali, determinerà le quote percentuali di ripartizione dello stanziamento fra le diverse categorie di beni culturali. La selezione dei progetti avverrà secondo le modalità e le procedure di cui agli articoli 3, 4 e 5 della presente legge, in quanto applicabili, con procedure abbreviate.

300 miliardi dell'importo di 1.100 miliardi vengono riservati al finanziamento di progetti da scegliere tra quelli già presentati ai sensi dell'articolo 15, « giacimenti culturali », i quali, pur non avendo ottenuto la concessione del finanziamento, siano stati classificati con la qualifica almeno di « ottimo » da parte del Ministero dei beni culturali e di « buono » da parte del Ministero del lavoro. La selezione di tali progetti verrà operata, a differenza di quanto avvenuto in occasione della prima classificazione, con le procedure previste dagli articoli 3, 4 e 5 della presente legge, in quanto applicabili.

L'articolo 7 infine assegna l'importo di 200 miliardi di lire nell'anno 1987 all'adeguamento ed alla modernizzazione delle strutture e dei servizi degli organi centrali, degli Istituti centrali e degli organi periferici del Ministero per i beni culturali. Entro 60 giorni dall'entrata in vigore della presente legge, il Ministro presenta un piano di riparto di questa somma alle competenti commissioni parlamentari e ne acquisisce il parere.

Questo articolo intende riequilibrare l'evidente sproporzione tra il volume degli interventi straordinari di competenza del Ministero dei beni culturali, e la spesa ordinaria di sua competenza (Tabella n. 21 del bilancio dello Stato 1987). Questa registra addirittura una riduzione rispetto all'analoga tabella 1986, quantificabile in 6 miliardi e 957 milioni se riferita alla spesa corrente, e di ben 44 miliardi e 82 se riferita alla spesa in conto capitale.

Senza che questo significhi nessuna attenuazione del giudizio complessivamente negativo che formuliamo sull'attuale Ministero dei beni culturali, non è chi non veda il rischio di svuotamento, non solo e non tanto del Ministero, ma delle strutture tecniche e scientifiche che lo compongono, Istituti centrali, Soprintendenze, Musei, in una situazione in cui gli interventi « straordinari » raggiungono quattro volte il volume finanziario di quelli consentiti dal bilancio ordinario.

Potranno valere alcuni esempi, riferiti allo stato attuale della Tabella 21:

a) alla rubrica 1, capitolo 1083, è prevista una spesa di 950 miliardi per l'automazione della Direzione Affari Generali. Non è chi non veda l'opportunità di introdurre contemporaneamente la stessa opportunità per i tre Uffici centrali, vincolandoli alla realizzazione di piani di automazione legati all'attività scientifica degli Istituti centrali e periferici, allo scopo di non aggravare ulteriormente la caratterizzazione in senso burocratico del Ministero;

b) alla rubrica 2, capitolo 1534, finanziamenti e manutenzione biblioteche, l'ammontare resta invariato rispetto agli anni precedenti, mentre è l'aumento delle biblioteche statali (Potenza, Cosenza, Trieste, Roma-Baldini) ed in più attingono al capitolo, già da qualche anno, le biblioteche annesse ai Conventi (le quali, per le loro caratteristiche, non assolvono sempre neanche un servizio pubblico). Lo stanziamento complessivo del capitolo, 7 miliardi e 550 milioni, è addirittura ridicolo se lo si paragona ai due (1605 e 1606) dei contributi ordinari ad enti culturali per complessivi 16 miliardi e 350 milioni. In base alla situazione esistente biblioteche come la Nazionale di Firenze o la Alessandrina di Roma dovrebbero funzionare rispettivamente con bilanci di 800 e 110 milioni;

c) alla rubrica 2, capitolo 7801, titolo II, Acquisto libri, è previsto l'identico stanziamento, 4 miliardi e 650 milioni, dell'anno precedente, la cui esiguità si evidenzia se si considerano i fondi asse-

gnati alle due Biblioteche Nazionali di Roma e di Firenze, rispettivamente 300 e 290 milioni. Basti rapportare le loro dotazioni a quella ottenuta per l'anno in corso dalla Biblioteca della Camera, 800 milioni;

d) il restauro delle opere d'arte cosiddette « mobili » (statue, affreschi, quadri, eccetera) è collocato nella parte di spesa corrente (rubrica 3, capitolo 2035) a differenza del restauro degli edifici monumentali, dei monumenti e complessi archeologici e degli scavi archeologici, considerati invece spesa di « investimenti »;

e) alla rubrica 3, capitolo 8001 titolo II, è previsto uno stanziamento di 7 miliardi, su cui gravano le spese per le acquisizioni in qualsiasi forma si effettuino nei confronti dei beni: mobili e immobili, archeologici, storici ed artistici. L'esiguità della somma rende difficile la spesa, anche per un conseguente atteggiamento « prudentiale » dell'Amministrazione di fronte a possibilità di acquisti non preventivamente programmabili, quali: aste, prelazioni, diritto d'acquisto all'esportazione;

f) rubrica 3, capitolo 8005, titolo II, del tutto inadeguata alle finalità urgenti del:

risanamento e restauro di Palazzo Venezia;

restauro e sistemazione della ex caserma Lamarmora, quale sede della Biblioteca di Archeologia e Storia dell'Arte, non più agibile nell'attuale sede di Palazzo Venezia;

restauro del complesso monumentale della Cripta di Balbo;

sistemazione di depositi museali;

sistemazione di parchi archeologici;

g) rubriche 2-3-4, capitoli 1533-2047-3040 relativi alle spese telefoniche di Biblioteche, Soprintendenze ed Archivi, finanziati con stanziamenti talmente irrisori da costringere gli Istituti all'isola-

mento telefonico già dopo i primi 4-5 mesi dell'esercizio finanziario.

Il programma che auspichiamo per i beni culturali deve essere in grado di coordinare, fornendo loro insieme un quadro di riferimento unitario, soggetti così differenti tra di loro; e deve insieme evitare di rinchiuderli in una logica accentratrice e burocratica che ne mortifichi, con l'autonomia, la capacità di intervento e di assunzione di responsabilità.

Non è chi non veda che il soggetto istituzionale ideale in grado di promuovere una programmazione che si arricchisca nelle sue determinazioni territoriali, senza perdere di qualità e di unitarietà, non è il Ministero dei beni culturali come questo è oggi. È anzi lecito domandarsi se sia mai possibile che il Ministero dei beni culturali possa divenire, in un ipotetico futuro, quel governo dei « tecnici e dei competenti » auspicato da Ranuccio Bianchi Bandinelli; e se non si debba cominciare a studiare il modo con cui il settore dei beni culturali possa uscire dalla gabbia burocratica che il Ministero dei beni culturali è diventato. Sicuramente — senza che venga assicurata agli Istituti centrali e agli istituti periferici del Ministero dei beni culturali una effettiva autonomia, intesa non solo come prerogativa decisionale ma come capacità di spesa in tempi contemporanei alla decisione — il Ministero dei beni culturali tenderà sempre più a seguire perverse e velleitarie logiche accentratrici ed attivistiche, compensando con la frenesia verbale e l'elencazione all'infinito di obiettivi l'insufficienza di capacità di programmazione di governo.

Se è vero che la discussione avvenuta alle camere in occasione della Finanziaria 1987 ha voluto riaffermare la competenza istituzionale del Ministero dei beni culturali rispetto al Ministero del lavoro, sarebbe un errore scambiare quella discussione e quel voto come una sorta di apologia e rilegittimazione di un Ministero, e soprattutto come una sorta di delega all'« Ufficio centrale » a presentare improvvisati programmi quinquennali.

Va inteso anche in questo senso il riferimento che la nostra proposta di legge fa, in più occasioni, alle prerogative istituzionali del Consiglio nazionale dei beni culturali, al quale spetta in particolare proporre i due piani quadriennali, ciascuno dell'importo di 3.200 miliardi, da approvarsi entro il 31 dicembre 1990 ed il 31 dicembre 1994, dal Ministero per i beni culturali, secondo la struttura istituzionale oggi in vigore. Ma il nostro auspicio è che già al 31 dicembre 1990, seppure verrà mantenuto il Ministero dei beni culturali, il Ministero sia stato sostituito da un meccanismo di autogoverno (tipo C.N.R.) che esalti effettivamente autonomia, responsabilità e competenza dei tecnici; nel quale il Consiglio nazionale opportunamente riformato eserciti i compiti di programmazione, che in questo settore non possono essere più esercitati da una competenza esclusivamente amministrativa.

La proposta di legge in esame comporta uno stanziamento complessivo di 9.300 miliardi in 12 anni (1987-1998), così scaglionato:

600 miliardi nel 1987 di cui 100 per adeguamento delle strutture ministeriali, 300 per progetti di restauro e conservazione urgenti, 200 per progetti di catalogazione attraverso l'uso di nuove tecnologie;

700 miliardi nel 1988, di cui 500 per progetti di restauro e conservazione urgenti e 200 per progetti di catalogazione;

800 miliardi in ciascuno degli anni 1989-1998 per il finanziamento di progetti rientranti nel programma decennale di cui all'articolo 1.

Per valutare l'impatto potenziale sul piano dell'occupazione di questo ingente programma di investimenti pubblici nel settore dei beni culturali è conveniente distinguere sia le principali destinazioni dei fondi sia il flusso temporale degli interventi.

Aggiornando al 1987 le stime del Ministero dei beni culturali circa la composizione delle spese per interventi di manutenzione e restauro (stime effettuate

nel 1983 su un campione di perizie di spesa, e quindi sugli accertamenti consuntivi delle fasi di lavoro in cantiere), il costo medio annuo di un occupato in un pacchetto-tipo di interventi comprendenti restauri sia archeologici sia architettonici sia di opere mobili risulta di 55,2 milioni l'anno.

Per quanto riguarda i progetti di catalogazione attraverso l'uso di nuove tecnologie, l'insieme dei progetti presentati ai sensi dell'articolo 15 della legge finanziaria 1986 e valutati dalle commissioni competenti con almeno un « ottimo » e un « buono » presenta un costo medio per ciascun occupato di 165,7 milioni per tre anni.

Per quanto riguarda le spese a supporto della modernizzazione e dell'adeguamento dei servizi del Ministero, si può ipotizzare che esse permetteranno un aumento delle spese per il personale di incidenza pari a quella che questo tipo di spese esercita sul bilancio del Ministero (43,2 per cento).

I valori monetari al 1987 vanno poi adeguati alle previsioni inflazionistiche da qui al 1998. Si è adottata l'ipotesi di un'inflazione in rientro secondo gli obiettivi programmatici del Governo: 4 per cento 1987 e 3 per cento in tutti gli anni successivi.

Sulla base di questi riferimenti quantitativi, l'attivazione occupazionale diretta degli investimenti in esame si può valutare in circa 136.000 occupati-anno, di cui poco più di 127.000 indotti dagli interventi del piano decennale e degli interventi urgenti del primo biennio, quasi

6.900 indotti dal finanziamento di una seconda *tranche* di progetti per la catalogazione, circa 2.000 collegati ai finanziamenti al Ministero.

Tale stima dell'attivazione occupazionale diretta va poi integrata con una previsione circa l'impatto che il flusso di investimenti pubblici qui considerato riuscirà ad ottenere sulla spesa per investimenti privati, secondo una delle principali priorità indicate dall'articolo di legge (articolo III, comma 4, punto *b*).

Sulla base di un'analisi finanziaria di progetti-tipo nel campo dei servizi per la fruizione museale, ad esempio, è stato calcolato che il potenziale di attivazione di investimenti privati connesso alla concessione di contributi pubblici raggiunge il notevole livello del 58 per cento. In questo settore, in altri termini, il varo di progetti integrati pubblico/privati permette di stimolare, per ogni 100 lire spese dall'erario, 58 lire di spesa privata d'investimento. Un valore così elevato dipende dal fatto che in questo settore è possibile ricavare spazi all'iniziativa privata per attività lucrative (vendita di beni e servizi connessi alla fruizione).

Ipotizzando un coefficiente di attivazione degli investimenti privati sensibilmente più basso (20 per cento), riferito all'insieme degli interventi del solo piano decennale (8.000 miliardi), l'attivazione occupazionale crescerebbe di 22.600 unità circa.

Il numero di occupati-anno indotti dalle spese in esame perverrebbe così a circa 159.000.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

1. Il Ministro per i beni culturali e ambientali, su proposta del Consiglio nazionale per i beni culturali e ambientali, definisce ed approva entro un anno dall'entrata in vigore della presente legge un programma decennale dell'importo complessivo di 8.000 miliardi di lire, per interventi riguardanti il recupero, il restauro e la valorizzazione, nonché la catalogazione sistematica, la conservazione e la sistemazione di beni pubblici e privati di interesse storico e artistico, ambientale e architettonico, archeologico, archivistico, librario.

2. Il programma di cui al comma 1 si articola in un piano biennale dell'importo di 1.600 miliardi di lire, da approvarsi contestualmente allo stesso programma decennale, e in due piani quadriennali, ciascuno dell'importo di 3.200 miliardi di lire, da approvarsi rispettivamente entro il 31 dicembre 1990 ed entro il 31 dicembre 1994 da parte del Ministro per i beni culturali e ambientali, su proposta del Consiglio nazionale per i beni culturali e ambientali.

3. I piani determinano tra l'altro le quote percentuali di ripartizione delle somme complessivamente stanziare fra le diverse categorie di beni indicate nel comma 1.

ART. 2.

1. I progetti di intervento finalizzati all'attuazione del programma di cui all'articolo 1 sono presentati, entro tre mesi dalla pubblicazione di ciascun piano, dagli istituti centrali di cui all'articolo 12 del decreto del Presidente della Repubblica 3 dicembre 1975, n. 805, dagli organi periferici del Ministero per i beni culturali e ambientali, dalle regioni e da-

gli enti locali territoriali, con l'eventuale collaborazione di università, istituti di cultura ed altri soggetti pubblici e privati. Ai progetti presentati da regioni o da enti locali territoriali è allegato il parere dei competenti organi periferici del Ministero per i beni culturali e ambientali, i quali sono tenuti ad esprimerlo entro 30 giorni dalla richiesta.

2. I progetti di cui al comma 1 indicano:

a) i beni oggetto dell'intervento, le sue modalità di attuazione e i risultati specifici che si intendono raggiungere;

b) la durata prevista per la realizzazione del progetto;

c) la qualificazione economica, tecnica e professionale delle imprese e degli altri soggetti cui potrà essere affidata l'esecuzione dell'intervento;

d) le tecnologie da utilizzarsi e le infrastrutture eventualmente necessarie per l'attuazione dell'intervento;

e) le istituzioni competenti per materia e territorio coinvolte;

f) il piano finanziario dell'intervento, articolato per anni e per fattori produttivi, e comprendente il conto economico preventivo e le fonti di finanziamento.

ART. 3.

1. L'istruttoria dei progetti è compiuta dal Nucleo di valutazione degli investimenti presso il Ministero per i beni culturali e ambientali secondo i metodi dell'analisi costi-benefici degli investimenti pubblici nel settore dei beni culturali e sulla base dei parametri definiti dal programma e dai piani di cui all'articolo 1.

2. La valutazione comparativa dei progetti è effettuata dai comitati di settore del Consiglio nazionale per i beni culturali e ambientali competenti per ciascuna delle categorie di beni oggetto degli interventi proposti, con riferimento alle ripartizioni di cui all'articolo 1, comma 3.

3. Il Ministro per i beni culturali e ambientali, su proposta del Consiglio nazionale per i beni culturali e ambientali, approva l'elenco coordinato dei progetti prescelti, indicando l'entità del relativo finanziamento ed individuando i soggetti responsabili della loro realizzazione.

4. Nella valutazione comparativa dei progetti e nella quantificazione dei finanziamenti va tenuto conto, in via prioritaria, dei seguenti elementi:

a) la funzionalità dell'intervento al miglioramento della gestione e della fruizione dei beni interessati;

b) gli effetti occupazionali della realizzazione del progetto;

c) la disponibilità di regioni e di enti locali territoriali a concorrere con proprie risorse al finanziamento del progetto;

d) la previsione all'interno del progetto, o la sua idoneità ad attivare ulteriori finanziamenti da parte di soggetti pubblici e privati, sia per quanto attinente alla fase di esecuzione dell'intervento, sia con riferimento ad attività connesse o conseguenti ad esso;

e) la previsione dell'uso di tecnologie avanzate nell'attuazione dell'intervento e nella fruizione del bene;

f) la capacità del progetto di promuovere la qualificazione o la riqualificazione tecnica e professionale del personale impegnato nella sua realizzazione;

g) la localizzazione del bene in aree ricomprese in piani paesistici adottati e approvati ai sensi dell'articolo 1-bis del decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1985, n. 431.

ART. 4.

1. Il finanziamento di ciascun progetto è disposto con decreto del Ministro per i beni culturali e ambientali.

2. Tale decreto indica:

a) il soggetto responsabile della realizzazione del progetto;

b) la qualificazione economica, tecnica e professionale delle imprese e degli altri soggetti affidatari dell'esecuzione dell'intervento, con specifico riferimento agli *standards* fissati in proposito dal programma decennale di cui all'articolo 1;

c) la durata e l'articolazione temporale del finanziamento dell'intervento;

d) le modalità di erogazione degli acconti e del saldo;

e) l'organo del Ministero per i beni culturali e ambientali responsabile del controllo sulla regolare esecuzione dell'intervento, e le relative modalità;

f) le modalità di redazione da parte del soggetto responsabile della realizzazione del progetto della relazione sulla utilizzazione del finanziamento e sulla gestione complessiva dell'intervento, da presentarsi annualmente, nel caso di interventi di durata pluriennale, al Ministero per i beni culturali e ambientali;

g) le modalità della sospensione o revoca del finanziamento nella ipotesi di mancata o ritardata realizzazione del progetto.

ART. 5.

1. Le opere eventualmente occorrenti per l'attuazione degli interventi sono di pubblica utilità, urgenti e indifferibili.

2. I pagamenti di acconto e di saldo dei lavori di realizzazione dei progetti sono disposti dal Ministro per i beni culturali e ambientali.

ART. 6.

1. In attesa dell'approvazione del programma decennale di cui all'articolo 1, e dei relativi piani, una somma complessiva di 1.100 miliardi di lire nel biennio 1987-1988, di cui 400 miliardi nel 1987 e 700 miliardi nel 1988, è destinata al finanziamento di progetti per l'attuazione

di interventi rispondenti alle finalità indicate nello stesso articolo 1, comma 1.

2. Nell'ambito dell'importo di cui al comma 1, 800 miliardi di lire, di cui 250 miliardi nel 1987 e 550 miliardi nel 1988, sono riservati al finanziamento di progetti concernenti interventi di conservazione, recupero e restauro urgenti e immediatamente eseguibili, da presentarsi entro due mesi dall'entrata in vigore della presente legge da parte dei soggetti individuati nell'articolo 2, comma 1, secondo le modalità definite nell'articolo 2, comma 2. Entro 30 giorni dall'entrata in vigore della presente legge il Ministro per i beni culturali e ambientali, su proposta del Consiglio nazionale per i beni culturali e ambientali, determina con proprio decreto le quote percentuali di ripartizione dello stanziamento di cui al presente comma fra le categorie di beni indicate nell'articolo 1, comma 1. La selezione dei progetti e l'erogazione dei finanziamenti avvengono secondo le modalità e le procedure di cui agli articoli 3, 4 e 5, in quanto applicabili. L'istruttoria dei progetti va espletata entro 30 giorni dalla scadenza del termine per la loro presentazione; nei successivi 30 giorni si procede alla valutazione comparativa dei progetti; l'approvazione dell'elenco coordinato dei progetti prescelti avviene entro 30 giorni dal completamento della fase di valutazione.

3. Nell'ambito dell'importo di cui al comma 1, 300 miliardi di lire, di cui 150 miliardi nel 1987 e 150 miliardi nel 1988, sono riservati al finanziamento di progetti da scegliere fra quelli presentati ai sensi dell'articolo 15 della legge 28 febbraio 1986, n. 41, i quali, pur non avendo ottenuto la concessione del finanziamento previsto da detta legge, siano stati classificati entro il 31 dicembre 1986 con la qualifica almeno di « ottimo » da parte del Ministero per i beni culturali e ambientali ed almeno di « buono » da parte del Ministero del lavoro e della previdenza sociale; la selezione di tali progetti viene operata secondo le procedure e nei termini previsti dal comma 2 del presente articolo.

ART. 7.

1. Un ulteriore importo di 200 miliardi di lire nell'anno 1987 è destinato all'adeguamento ed alla modernizzazione delle strutture e dei servizi degli organi centrali, degli Istituti centrali e degli organi periferici del Ministero per i beni culturali e ambientali.

2. Entro 60 giorni dall'entrata in vigore della presente legge il Ministro per i beni culturali e ambientali presenta alle competenti Commissioni parlamentari un piano di riparto della somma di cui al comma 1; acquisito il parere delle Commissioni parlamentari, il Ministro del tesoro, di concerto con il Ministro per i beni culturali e ambientali, apporta le conseguenti variazioni al bilancio.

ART. 8.

1. Per la realizzazione degli obiettivi della presente legge è autorizzata la spesa di 600 miliardi di lire nell'anno 1987, di 700 miliardi nell'anno 1988 e di 800 miliardi in ciascuno degli anni dal 1989 al 1998. Almeno il 50 per cento di dette somme è destinato ad interventi da eseguirsi nelle regioni meridionali. Tale quota dovrà essere soddisfatta sia nella distribuzione temporale dei finanziamenti, sia nell'ambito di ciascuna delle destinazioni di cui agli articoli 1 e 6.

2. Alla copertura finanziaria dell'onere per l'attuazione della presente legge, valutato per il triennio 1987-1989, in 2.100 miliardi di lire, di cui 600 nell'esercizio 1987, 700 nell'esercizio 1988 e 800 nell'esercizio 1989 si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 1987-1989, al capitolo 9001 dello stato di previsione del Ministero del tesoro per l'esercizio 1987, all'uopo utilizzando l'accantonamento « Iniziative per la tutela, la valorizzazione e il restauro di beni culturali, compreso il rifinanziamento dell'articolo 15 della legge 28 febbraio 1986, n. 41 ».