

2

I. - SEDUTA POMERIDIANA DI MARTEDÌ 24 GENNAIO 1989

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE MAURO SEPPIA

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 16,15.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

Audizione del segretario generale per la programmazione economica del Ministero del bilancio e della programmazione economica, professor Corrado Fiaccavento.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del segretario generale per la programmazione economica del Ministero del bilancio e della programmazione economica, professor Corrado Fiaccavento.

Ringrazio il professor Fiaccavento per aver accolto l'invito della Commissione.

L'obiettivo dell'indagine conoscitiva sui beni culturali è arricchire il materiale di cui già disponiamo con elementi di maggior attualità, secondo il seguente schema: modelli di intervento sui beni culturali; economia dei beni culturali; nuovi strumenti e nuovi obiettivi della politica per i beni culturali; il ruolo dell'industria e dei privati; occupazione e formazione.

Professor Fiaccavento, la Commissione vorrebbe conoscere alcune notizie in merito agli interventi realizzati dal FIO nel settore dei beni culturali, con particolare riguardo ai metodi utilizzati ed ai problemi che si sono posti.

Probabilmente uno degli aspetti più delicati della questione è di carattere giuridico: mi riferisco al problema delle competenze del Ministero dei beni culturali e delle regioni, ed all'ambiguità circa la ripartizione delle competenze prevista

dal decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977.

Gradiremmo anche conoscere lo stato di attuazione dei progetti ammessi al FIO e già approvati e se i finanziamenti sono stati posti a disposizione.

CORRADO FIACCAVENTO, *Segretario generale per la programmazione economica del Ministero del bilancio e della programmazione economica.* Forse è la prima volta che il Parlamento affronta un'indagine sistematica sull'economia dei beni culturali in una logica tendenzialmente programmatoria. A ciò non credo sia estraneo l'interesse suscitato dai risultati ottenuti negli ultimi anni proprio attraverso il FIO.

Il FIO è stato istituito nel 1982, quando sono stati presentati 32 progetti, anche se di modesta entità (alcune centinaia di milioni ciascuno). Al contrario delle aspettative, però, l'anno successivo sono stati presentati solo 9 progetti e soltanto tra il 1984 e il 1985 le amministrazioni centrali e regionali hanno iniziato a presentare sistematicamente al FIO idee progettuali. Nel 1984, infatti, sono stati richiesti 43 finanziamenti, per un valore di 758 miliardi di lire; nel 1985, 37 progetti per un valore di 1.121 miliardi; nel triennio 1986-88 (ultimo FIO approvato) i progetti presentati sono stati 60 per un valore di circa 1.700 miliardi; a carico del FIO in corso sono stati presentati 100 progetti per un valore di 3.900 miliardi.

Le richieste di finanziamento per interventi per i beni culturali presentate nel periodo 1982-1988 ammontano all'8,6 per cento del totale e al 6 per cento del valore totale. Se non consideriamo gli anni iniziali - che per il settore dei beni

culturali non sono stati particolarmente significativi – le percentuali si approssimano più al 9 per cento per quanto riguarda il numero dei progetti, e all'8 per cento per quanto concerne il valore. Si tratta di una quota piuttosto elevata e proporzionale al ruolo assegnato al settore dei beni culturali nell'economia italiana.

Negli anni 1985, 1986 e 1988 si è quasi raggiunto il tetto massimo della capacità progettuale, con una spesa di circa 2 mila miliardi di lire annui.

Se andiamo a verificare quanti di essi siano stati finanziati o almeno approvati – ossia esitati positivamente dal nucleo di valutazione della segreteria generale della programmazione – vediamo che su 181 progetti presi in considerazione negli ultimi 5 anni, soltanto 80 sono stati giudicati meritevoli di finanziamento e 79 effettivamente finanziati. Devo precisare che, prendendo in esame i singoli anni, il rapporto tra progetti approvati e progetti finanziati è leggermente superiore ad 1; comunque, non si tratta di una discrepanza di grande rilievo.

Per fare un esempio, nel 1988 sono stati presentati 100 progetti con una richiesta complessiva di finanziamenti per 3.910 miliardi e la proporzione rimarrà sostanzialmente uguale al passato; infatti, verrà approvato circa il 40 per cento dei progetti se non addirittura una percentuale minore.

Desidero sottolineare che, nel corso degli anni, tale rapporto è migliorato; ciò significa che la capacità progettuale delle amministrazioni si è sviluppata in generale per gli interventi legati al FIO, ma in particolare per il settore dei beni culturali. Quindi, da questo punto di vista, il metodo di valutazione dei progetti da noi adottato ha offerto un contributo positivo.

Cercherò, molto brevemente, di illustrarvi in che cosa consista la valutazione dei progetti.

La legge istitutiva del FIO attribuisce al nucleo di valutazione il compito di giudicare attraverso il metodo della analisi costi-benefici. Per quanto riguarda i

costi – nel senso economico-sociale, non solo finanziario – si intende facilmente che possano riguardare la costruzione, la manutenzione e l'integrazione dei singoli progetti infrastrutturali che l'operatore pubblico compie abitualmente.

Per quanto concerne i benefici, il discorso è più complesso e lo stesso processo di affinamento degli strumenti che adoperiamo non può ritenersi concluso. Innanzitutto, per motivi di coerenza con il metodo utilizzato e per evidenti ragioni di oggettività, è necessario individuare benefici quantitativamente definiti. Per fare un esempio, una considerazione estetica della cappella Sistina o della laguna di Venezia in sede di analisi costi-benefici non può aiutarci ad esprimere una valutazione oggettiva; i benefici devono poter essere misurabili e comparabili tra loro. Potete facilmente comprendere come una tale operazione sia complessa nell'ambito dei beni culturali.

Tra gli indicatori principalmente considerati ai fini della valutazione dei benefici, vi è la categoria – quantitativamente non molto importante, ma del tutto pertinente – che riguarda i ricavi o i rientri nell'attività che consegue all'intervento effettuato. Per fare qualche esempio, il biglietto di ingresso ad un museo può costituire un ricavo di tipo finanziario, se consideriamo il prezzo pagato dall'utente, ma è anche un ricavo economico se analizziamo il « prezzo-ombra », ossia quanto la collettività è disposta ad impiegare per tale servizio culturale. Si tratta, in questo caso, di un beneficio indiretto che non concerne la semplice rilevazione ragionieristica dei biglietti venduti.

Altri proventi derivano dalla vendita delle fotografie, dei cataloghi o di altro materiale, come in una qualsiasi attività economica.

Ciò che vi sto esponendo, può assumere particolare rilievo nella prospettiva di programmazione, soprattutto se confrontiamo le attività del settore con i modelli organizzativi di altri paesi meno ricchi di noi. I nostri musei sono inefficienti principalmente sotto il profilo dei servizi quale l'organizzazione della ge-

stione del posto di ristoro o del giardino d'infanzia per i bambini dei visitatori.

Per comprendere quali siano gli elementi di ricavo per la valutazione dei costi e dei benefici, in prospettiva è importante prendere un qualche insegnamento da questa esperienza.

I benefici provenienti da investimenti nel settore dei beni culturali possono essere – e lo sono certamente – anche indiretti e spesso cospicui; si tratta dei benefici che derivano dall'attività turistica che, però, non siamo ancora in grado di affiancare ad un parametro di comparazione più oggettivo ed efficace. Con l'espressione « attività turistica » intendo tutto l'impegno ed il movimento di risorse che si crea attorno ad un centro artistico e museale. Recentemente è risultato che tale tipo di benefici è notevolmente più cospicuo di quanto non si ritenesse in passato; l'esperienza del FIO ha collaborato a porre in evidenza tale dato. In altre parole, se si considera la città di Venezia, è evidente che l'attività economica prevalente ruota attorno ai beni artistici. Vi sono, insomma, alcuni centri urbani legati al turismo anche non strettamente artistico. Se operiamo – come siamo abituati a fare – su queste grandi realtà, il contributo proveniente dall'attività turistica emerge per differenza quando si va ad operare sulle attività cosiddette marginali. Accade, infatti, che in seguito ad un intervento in un piccolo centro, sorgano dei benefici per il fatto che si crea un movimento turistico. Non mi soffermo nel dettaglio sul problema metodologico della quantificazione del beneficio effettuato con tale metodo; le tecniche adottate sono in continua evoluzione. Come ho già detto, nel 1985 furono adottate nuove procedure di valutazione dei progetti sottoposti a finanziamento da parte del FIO, proprio con lo scopo di indicare alle amministrazioni come si dovessero regolare in principio nel valutare e prospettare i benefici di un dato intervento per il quale si chiede un finanziamento.

Se il presidente me lo consente, vorrei attribuirmi specificatamente un merito nel senso che quello fu l'anno nel corso del quale assunsi l'attuale incarico. Nel

1984 furono presentati 43 progetti e solo quattro furono approvati dal nucleo di valutazione dell'epoca, ma in realtà ne furono finanziati nove perché il CIPE, andando al di là delle valutazioni del nucleo, estese il numero dei beneficiari. Allora i criteri che venivano adottati per la valutazione dei progetti turistici erano talmente limitativi che inevitabilmente tali proposte non presentavano un saggio di redditività economica adeguato per l'ammissione. Si trattava semplicemente di un errore di metodo di valutazione, non era certo la conseguenza del fatto che i progetti per i beni culturali non presentassero una propria valenza economica. Tale metodo – come dicevo – è stato modificato nel 1985 e nel corso degli anni successivi.

• Dico questo perché in seguito all'esperienza del FIO, si sono ottenuti due importanti risultati che travalicano il volume dei finanziamenti attribuiti al settore, che nel triennio 1985-1988 hanno superato i 1.200 miliardi di lire.

Il primo risultato è stato quello di affinare, nelle amministrazioni centrali e periferiche, la capacità progettuale, inducendo nelle amministrazioni stesse l'abito mentale di ragionare in termini economici anche per interventi nei settori dei beni culturali; l'espressione « economici » deve essere intesa non tanto in termini finanziari, quanto per gli effetti economico-sociali che produce, cioè per i benefici a favore della collettività. Essi, comunque, devono essere misurati in termini economici.

Per rispondere ad una richiesta del presidente, vorrei dire che il fondo in questione è regolato da norme che prevedono che i finanziamenti possano essere erogati soltanto nel momento in cui si hanno a disposizione progetti immediatamente eseguibili; per essere tale, esso deve avere se non proprio la forma, almeno la natura del progetto esecutivo. Si tratta di un metodo di gestione degli investimenti da parte della pubblica amministrazione del tutto nuovo rispetto alla restante realtà. È noto, infatti, che quando si decidono stanziamenti anche per investimenti, lo si fa sulla base di

indicazioni di massima di valutazioni che le amministrazioni competenti effettuano veramente « ad orecchio ». Con tale espressione, naturalmente, non intendo offendere nessuno, ma desidero semplicemente far notare che la normativa positiva non prevede che possano essere erogate delle somme per la progettazione, prima che le autorizzazioni di spesa per l'investimento che si intende realizzare siano state concesse e i relativi stanziamenti iscritti in bilancio.

Sotto questo profilo, il metodo del FIO risulta essere completamente nuovo; esso, tra l'altro, crea non poche difficoltà alle pubbliche amministrazioni perché presentare dei progetti esecutivi ha dei costi per la raccolta degli elaborati, per seguire gli iter amministrativi, che un progetto deve percorrere *a priori* per dichiararsi esecutivo. In mancanza di tali disponibilità, sinora si è supplito con la capacità organizzativa delle amministrazioni stesse e, qualche volta, con la speranza del progettista privato di ottenere l'affidamento dell'esecuzione dell'opera. Ciò però è del tutto aleatorio in quanto la legge richiede tassativamente che l'affidamento dei lavori avvenga seguendo le procedure vigenti per la CEE con gara pubblica o trattativa privata e, solo se motivata, attraverso concessione.

In ogni caso, l'entrata in vigore del FIO ha indotto la pubblica amministrazione ad affinare le proprie capacità per adeguarsi alla legislazione vigente.

Devo dire che, se da una parte il FIO ha dato un contributo molto positivo in campo microeconomico, dall'altra il beneficio da un punto di vista macroeconomico o programmatico è stato estremamente modesto, anche se esso non è totalmente inesistente. Ciò è avvenuto solo perché le procedure da noi formulate spingono le amministrazioni a presentare progetti secondo parametri inquadabili nella realtà dell'amministrazione stessa o della pianificazione territoriale.

Il metodo FIO in sé non dà indicazioni in merito alla predisposizione di un piano di interventi che coerentemente soddisfi obiettivi fissati *a priori*. Ciò non significa, però, che, da questo punto di

vista, tale esperienza sia negativa o che non sia utilizzabile ai fini della programmazione a livello macroeconomico. Bisogna infatti considerare che, uno dei motivi per i quali la programmazione spesso non è altro che un « libro di sogni », è proprio la mancanza di concretezza e di realismo delle singole componenti. In altre parole, un programma approntato solo dal punto di vista macroeconomico, rischia di essere distaccato dalla realtà e inevitabilmente di sgretolarsi col passare del tempo. Quindi, gli esami microeconomici (analisi costi-benefici) e macroeconomici devono muoversi parallelamente.

Questo non vuol dire, però, che con il metodo FIO si possa raggiungere direttamente la massimizzazione delle risorse da investire nel settore dei beni culturali e tanto meno ci si possa attendere una risposta sull'entità assoluta di risorse nazionali da destinare al settore dei beni culturali in una prospettiva poliennale.

D'altra parte, la semplice applicazione del metodo FIO non è pensabile possa essere considerato il punto essenziale di una programmazione a medio termine degli interventi. L'esperienza, infatti, ha confermato la necessità di muoversi sulla base di un quadro di riferimento sufficientemente definito.

Che le singole amministrazioni pongano direttamente proprie iniziative, è un fatto positivo perché ciò stimola la capacità di progettazione ed affina le esperienze, ma è comunque importante intervenire sulla base di una progettazione generale alla quale le amministrazioni devono conformarsi, anche mediante una sorta di interazione. A mio avviso, comunque, per raggiungere gli obiettivi non si può prescindere dal prefissarli e da stabilirne prima i percorsi. Se si vuole evitare di rimanere nell'astrazione, è necessario partire da una visione macroeconomica, definita in modo sistematico da un centro coordinatore che potrà essere il CIPE, il Ministero competente o entrambi. La singola iniziativa (anche se ottima sotto il profilo microeconomico perché presenta tassi di rendimento molto soddisfacenti o addirittura elevati) può non inquadarsi negli obiettivi che,

in quel momento, la collettività sta perseguendo.

Il metodo di valutazione da noi seguito non è in grado di escludere questo tipo di intervento.

Prima di concludere, per offrire la possibilità ai commissari di rivolgermi domande più specifiche, desidero affrontare il problema, sollevato dal presidente, delle competenze tra gli organi dello Stato in questa materia.

Si tratta di una questione assai delicata; attualmente stiamo esaminando la tematica con il Ministero dei beni culturali e ambientali e con le regioni anche attraverso uno scambio di corrispondenze. I problemi derivano dal fatto che la materia si presenta poco definita. Il Ministero dei beni culturali, infatti, in base all'interpretazione costituzionale, esercita la propria competenza di vigilanza sul patrimonio artistico nazionale che diventa esclusiva nel caso in cui i beni in oggetto siano di proprietà dello Stato. Comunque, tale competenza non viene meno nei casi in cui il patrimonio appartenga ad altri enti non pubblici, come il vescovado, o addirittura a privati. Quando siamo in presenza di organismi pubblici (regioni, comuni, eccetera), sembrerebbe più giusto attribuire la competenza all'ente proprietario che dispone, in senso patrimoniale, del bene. Questa è l'interpretazione che abbiamo seguito: alcune regioni sono state considerate soggetti legittimati a presentare progetti per il Fondo per gli investimenti e l'occupazione.

Per quanto riguarda la competenza generale del Ministero dei beni culturali, dobbiamo risalire alla legislazione del 1939, in base alla quale tale competenza sembra caratterizzarsi soprattutto in termini sostitutivi; quindi, nel caso in cui una regione trascuri la manutenzione di un bene, il Ministero ha il potere di sostituirsi e di intervenire. Mi domando se l'espressione « per garantire l'efficienza », contenuta nella legge, significhi che tali condizioni debbano sussistere oggettivamente e che vadano accertate le condizioni di inadempienza (nel caso in cui essa provochi un danno), oppure che è

sufficiente che il Ministero verifichi l'assenza di un qualsiasi intervento. Si tratta di una questione giuridicamente controversa di cui vi ho semplicemente riportato i termini del problema; se verrà predisposta una legge poliennale di programmazione, non è escluso che vengano indicati esplicitamente i soggetti titolari dell'iniziativa.

DOMENICO AMALFITANO. Facendo riferimento a quanto da lei affermato in chiusura, desidero chiederle se la presentazione dei progetti nel settore dei beni culturali sia riservata al Ministero competente.

CORRADO FIACCAVENTO, Segretario generale per la programmazione economica del Ministero del bilancio e della programmazione economica. No, non è di esclusiva competenza del Ministero, ma, per esempio, gli enti locali non hanno capacità autonoma e devono far riferimento alla regione.

DOMENICO AMALFITANO. Il progetto presentato deve essere preventivamente approvato dalla competente soprintendenza del Ministero; quindi, sotto questo profilo, la questione mi sembra sia già chiara e non ravviso elementi di conflittualità.

Sarebbe interessante conoscere più dettagliatamente, per ciascun anno, tra i progetti finanziati quanti siano stati presentati dal Ministero e quanti dalle regioni.

CORRADO FIACCAVENTO, Segretario generale per la programmazione economica del Ministero del bilancio e della programmazione economica. Se mi consente, onorevole Amalfitano, le farò avere una nota scritta, perché al momento non dispongo dei dati necessari.

DOMENICO AMALFITANO. Per quanto riguarda il metodo di analisi costi-benefici, comprendo che essa debba necessariamente basarsi su un criterio oggettivo a prescindere dalla specificità dei progetti

e dalla materia che trattano (beni culturali, opere pubbliche o altro). Questa mattina, nel corso dell'audizione del dottor Sisinni, si è evidenziato che per molti interventi nel settore dei beni culturali l'analisi costi-benefici è inadeguata. Lei ha giustamente fatto riferimento ai ricavi che provengono direttamente dalla vendita dei biglietti di ingresso di un museo, del catalogo o di altre pubblicazioni. Il professor Sisinni, nel corso dell'audizione di questa mattina, diceva di non essere riuscito a far rientrare le biblioteche all'interno dei progetti finanziati tramite il FIO perché in esse non si paga alcun biglietto di accesso.

Professor Fiaccavento, è vero che ci troviamo nella situazione di poter utilizzare risorse diverse per interventi in favore dei beni culturali? Se sono state migliorate le capacità progettuali mediante l'adozione dei metodi di valutazione costi-benefici, non è possibile individuarle, non dico ad un livello meramente economicistico, ma all'interno di un discorso economico di tipo culturale a prescindere dal momento di valutazione cui ella ha fatto riferimento?

In relazione alla sua annotazione circa i progetti esecutivi, deve intervenire una capacità degli enti di effettuare tutte le operazioni preliminari del progetto; ritengo però, professore, che si possa verificare una sorta di gioco delle parti; per tale motivo vorrei spaziare quanto più possibile sull'argomento proprio per giungere alla soluzione di un problema. Non sono un esperto del settore, ma ho avuto l'impressione che dalla lettura di molte proposte di finanziamento, e confrontandole con le relative autorizzazioni, non mi sono trovato di fronte a progetti esecutivi, ma soltanto dinanzi ad alcune schede. Questo lo dico perché quando il progetto viene approvato, ho avuto l'impressione che vi sia il bisogno, non dico di iniziare, ma certamente di lavorare molto di più dei 120 giorni previsti quale termine per l'apertura dei cantieri. Per tali ragioni nascono dei problemi.

Per ricollegarmi ad alcune argomentazioni portate nel corso della seduta di

questa mattina dall'onorevole Nicolini, vorrei rilevare che la concessione diventa uno strumento indispensabile tenendo anche conto del fatto che spesso vengono coinvolte non soltanto le regioni, ma anche le soprintendenze che si trovano nella condizione che è già oggi intuibile. Dico queste cose non tanto per andare a sindacare i singoli progetti, quanto perché non so se sia sempre possibile trovare il cosiddetto professionista disposto alla progettazione promozionale; si possono individuare delle società, ma difficilmente un privato. In questo senso, quindi, si pongono gravi problemi che alla fine non trovano altra soluzione se non quella dello strumento della concessione, rendendo difficile l'intervento al di là della specificità dei beni culturali.

PRESIDENTE. È difficile impegnare delle risorse economiche per un progetto esecutivo senza sapere se esso sia poi finanziato nel suo insieme.

RENATO NICOLINI. Signor presidente, più che delle domande, porrò dei problemi; propongo di conferire alla nostra consultazione una sorta di andamento circolare nel senso di concludere questo ciclo di audizioni proprio con un ulteriore incontro con il professor Fiaccavento per porgli eventualmente delle domande più precise.

Lo scopo dell'indagine conoscitiva è quello di arrivare ad una riforma non tanto e soltanto del Ministero per i beni culturali, ma del meccanismo di spesa che regola il settore.

Negli ultimi tempi, si è notata una crescita piuttosto consistente della spesa straordinaria per i beni culturali. All'interno di essa, i progetti finanziati dal FIO hanno avuto un carattere pionieristico senza riuscire, però, a « fare figli » nell'applicazione della legge n. 449 che, invece, si è mossa in base ad un altro meccanismo più vicino alla spesa ordinaria che non a quella straordinaria.

Se dovessimo orientarci verso una legge di programmazione della spesa si potrebbe far riferimento, non tanto alla

dotazione ordinaria del Ministero, quanto al capitolo di spesa straordinaria istituito quest'anno dalla Camera. Esso, pur essendo piuttosto misero per il primo anno, diverrà più consistente a partire dall'anno successivo. A tale capitolo si aggiungerebbero i progetti finanziati con il FIO. Dovremmo, però, domandarci se sia appropriato programmare la spesa pubblica del settore dei beni culturali secondo categorie un po' nominalistiche, come quelle che circolano all'interno di una bozza di proposta di legge in base alla quale verrebbe destinata, ad esempio, una quota del 10 per cento all'innovazione tecnologica, una del 20 per cento al restauro e così via. Ritengo che questo non sia un criterio moderno di programmazione che, invece, dovrebbe essere basato sugli stessi parametri adottati per le valutazioni dell'ammissibilità dei progetti a finanziamento del FIO.

Nel campo dei beni culturali, mi chiedo in quale modo si possa misurare la redditività di un investimento. Ho l'impressione che le categorie, all'interno delle quali oggi ci muoviamo, non siano particolarmente adeguate. In questo senso vi è stata una notazione dell'onorevole Amalfitano. Non intendo dire che per rendere, l'investimento debba avere come riscontro gli incassi dei biglietti di ingresso al museo perché in questo settore i benefici sono di natura diversa. Vi possono essere progetti apparentemente molto redditizi perché mettono in moto processi di valorizzazione turistica, ma nel settore dei beni culturali sono necessari i progetti con redditività a lungo termine. L'investimento pubblico deve avere lo scopo di raggiungere dei benefici non sempre immediatamente quantificabili; mi riferisco, ad esempio, al beneficio proveniente dalla funzione educativa che produce il bene artistico, o del suo utilizzo nel campo della ricerca.

Esiste un terziario superiore che, soprattutto dopo il 1992, nella prospettiva di una società che va verso forme di economia post-industriale, può trovare nello sfruttamento dei beni culturali a scopo di ricerca un indotto molto vasto, soprat-

tutto se accompagnato dalla capacità del settore privato, orientata e stimolata da quello pubblico, di giocare la carta della valorizzazione economica di determinati beni.

Sono adeguati i parametri di misurazione del FIO? In che modo possono essere rivisti? Queste domande non vogliono essere una critica, perché il FIO, nei confronti dei beni culturali, è stato particolarmente generoso, anche se ho l'impressione che tale generosità scaturisca dal fatto che si sia trattato di « progetti d'immagine » e non scaturiti da una riflessione economica.

Nella proposta di legge presentata dal gruppo comunista e dalla sinistra indipendente vi è la tendenza a distinguere, nell'ambito della spesa straordinaria, il concetto di « progetto » da quello di « programma ». Immaginiamo una spesa straordinaria articolata per piani: il primo biennale e i successivi con scadenza quadriennale caratterizzati da una certa elasticità. Tali piani dovrebbero essere definiti dal Consiglio nazionale dei beni culturali, in un primo momento, quali programmi di intervento, quindi essere trasformati in progetti. In tale passaggio noi pensiamo che si possa aprire una dialettica tra i diversi soggetti pubblici; in questo senso, mi domando se non sia il caso di prevedere la possibilità di partecipazione privata con le dovute garanzie.

Per fare un'ipotesi astratta, immaginiamo di avere come obiettivo programmatico il restauro di complessi monumentali da destinare a sedi museali. L'obiettivo può essere raggiunto o con un progetto della soprintendenza di Stato o con uno della regione; in qualche caso può essere migliore il primo, in altri il secondo.

Anche se siamo favorevoli al rafforzamento delle soprintendenze e all'elevamento a 15 miliardi di lire del limite di spesa per ciascun intervento, dobbiamo riconoscere che può accadere che la regione sappia cogliere meglio del soprintendente le implicazioni economiche di un progetto di cui sono fissati gli obiet-

tivi programmatici. È evidente che, dal momento in cui vi è un programma rigoroso ed un controllo efficace, gli obiettivi di tutela debbano essere raggiunti al meglio.

Ci troviamo, quindi, di fronte ad una situazione nella quale molto spesso se vi è il finanziamento dello Stato, non può esservi quello della regione. Il divieto di cumulo dei finanziamenti ha, evidentemente, lo scopo di impedire clientele, ma nello stesso tempo lo ritengo assurdo dal punto di vista dell'efficacia economica dell'intervento.

Infine, vi è la questione della progettualità. In uno schema in cui il settore pubblico ha l'obiettivo di programmare più che di gestire (in pratica tende a mettere in moto energie di gestione che possono anche essere conflittuali tra loro), è essenziale che esso abbia tutte le capacità progettuali che attualmente possiede solo in parte. A causa di ciò, gli ultimi progetti FIO sono stati oggetto di un'unica gara per concessioni con limitazioni tali da consentire la partecipazione solo di grandi imprese non sempre specializzate nel campo dei beni culturali. Dato il fatto che i progetti sono esecutivi, non si comprende, però, il ricorso alla concessione. Nel caso, invece, i progetti non siano esecutivi, per i motivi accennati in precedenza vi sarebbe un conflitto con la legge. Si viene, quindi, a creare un paradosso in base al quale pretendere una esecutività assoluta rischia di penalizzare i progetti per i quali non esistono ancora delle società in grado di eseguirli. La progettazione esecutiva, infatti, può essere garantita solo da società capaci di accettare i rischi. Tale situazione crea indiscutibilmente un regime di monopolio a meno che non vengano attrezzate adeguatamente le soprintendenze o sia definito (eventualmente da parte del Consiglio nazionale dei beni culturali) il grado di esecutività richiesto per una progettazione così particolare come quella per i beni culturali. Se fosse raggiunto questo obiettivo, si garantirebbe una sorta di concorrenzialità nel rapporto progetto-esecuzione senza essere obbligati a dichiarare

esecutivi progetti che in realtà non lo sono.

CORRADO FIACCAVENTO, *Segretario generale per la programmazione economica del Ministero del bilancio e della programmazione economica*. Credo di poter rispondere contemporaneamente agli onorevoli Amalfitano e Nicolini che mi sembra abbiano posto entrambi l'attenzione su due punti nodali del metodo FIO.

Il primo punto riguarda il cosiddetto progetto esecutivo, quindi la capacità di progettazione ed il modo di procedere alla gara. Il problema esiste, vorrei però sottolineare che la dizione « progetto esecutivo », senza altre specificazioni, è estremamente pericolosa. Ogni anno, all'interno del nucleo di valutazione questo concetto è oggetto di discussione, tant'è vero che nei nostri testi non usiamo solo tale dizione.

Per fare un esempio, la « progettazione esecutiva » all'interno del CNR viene interpretata in modo analogo a come viene inteso per i cantieri. Pur definendolo in alcuni dettagli, rimane sempre un progetto di massima perché, in quel contesto, il progetto esecutivo è rappresentato dal progetto di cantiere; quindi, mantenendo comunque le linee di principio del progetto iniziale, possono essere modificati alcuni particolari in fase di realizzazione. Ai fini della selezione, non interessa il progetto esecutivo perché è relativamente ininfluenza, ma è rilevante un progetto di fattibilità sufficientemente dettagliato che offra indicazioni concrete su ciò che verrà realizzato e sui suoi costi.

Se però, per esempio, per realizzare una strada è previsto un tracciato e nel realizzarlo si rinviene una falda d'acqua che impedisce la continuazione dei lavori nelle condizioni poste all'origine, tale variazione non si può imputare ad una cattiva impostazione del progetto perché il terreno su cui si sta lavorando è tale da non richiedere ricerche geognostiche. Con ciò intendo dire che il nucleo di valutazione approva progetti esecutivi che non corrispondono esattamente ai progetti di

cantiere; spesso, anzi, non disponiamo nemmeno di progetti di fattibilità tali da preservarci da rischi futuri offrendo valutazioni attendibili.

PRESIDENTE. Quando si verifica una tale evenienza, cosa accade?

CORRADO FIACCAVENTO, Segretario generale per la programmazione economica del Ministero del bilancio e della programmazione economica. Innanzitutto desidero precisare che ciò non si verifica così spesso come si immagina. Cito un dato come esempio: nel 1985, su un totale di 708 progetti presentati, 376 sono stati approvati, mentre circa 300 non sono stati accettati perché non avevano le caratteristiche del progetto esecutivo nel senso che indicavo precedentemente. Ciò significa che i progetti approvati hanno elevate probabilità di essere realizzati senza problemi. Ciò nonostante, si sono verificati casi in cui su questioni importanti non si è riscontrata tale corrispondenza.

Attualmente è in corso un atto — che il presidente mi consentirà di non menzionare per ovvie ragioni — che probabilmente si concluderà con la revoca del finanziamento ad un progetto già approvato. Infatti, in seguito all'insorgere di un elemento nuovo non conosciuto dai progettisti o comunque non valutato con sufficiente attenzione, si rende impossibile la prosecuzione dei lavori almeno nei termini tecnici, previsti dal progetto. L'intervento potrebbe essere realizzato modificando il piano di lavoro, ma ciò comporterebbe un aumento dei costi del triplo: il progetto, quindi, allo stato attuale, non è più realizzabile.

In altre situazioni si è potuto procedere ad una modifica tecnica del progetto per adeguarlo alle nuove condizioni, senza che ciò influisse sul risultato finale e sul rapporto costi-benefici. Quindi, anche se modificato, il progetto è risultato accettabile sia dal punto di vista economico, sia quello amministrativo.

Il problema, comunque, deve essere ridimensionato anche se è vero che le amministrazioni, attualmente, non sono abi-

litate a impiegare risorse oltre un certo limite per realizzare un progetto. In genere, i fondi per la realizzazione di un'opera vengono stanziati sulla base di una stima presuntiva dei costi e, quasi sempre, queste stime sono esatte perché si fondano su un'ampia esperienza acquisita dall'amministrazione; ma se in corso d'opera si verificano imprevisti che comportano ulteriori spese, il progetto si blocca. D'altra parte, l'amministrazione non aveva svolto ricerche preventive sulla fattibilità dell'intervento perché non era autorizzata a farlo; infatti, nessun capitolo del bilancio dello Stato prevede fondi per l'attuazione di tali indagini.

L'esperienza nella gestione del FIO non è così drammatica come il mio discorso potrebbe far pensare; anzi, gli uffici sono molto competenti e riescono ad ottenere la collaborazione delle società e degli operatori privati. A tale proposito, comunque, dobbiamo interrogarci sull'opportunità — che è stata avanzata da qualche dirigente del Ministero del bilancio — di istituire una forma di valutazione delle idee progettuali finanziando la predisposizione del progetto esecutivo. Sarà tale proposta ad essere poi sottoposta al nucleo di valutazione ai fini della concessione del finanziamento FIO.

Anche in riferimento alle osservazioni dell'onorevole Nicolini, riguardo alla riforma dei meccanismi di spesa, bisogna osservare che un metodo di questo tipo presenta un inconveniente. Infatti, quando una regione ottiene il finanziamento per predisporre il progetto esecutivo, presume legittimamente che esso sia poi approvato, il che è in contraddizione con il metodo concorsuale che è alla base delle erogazioni del FIO. Si tratta di una controindicazione pratica, non certo astratta, che deve essere valutata con una certa attenzione.

Mi è stato chiesto come è possibile affinare i meccanismi di spesa.

A mio avviso, la strada è senz'altro quella di chiedere all'amministrazione che effettui almeno un progetto dettagliato di fattibilità; se poi sarà addirittura un progetto esecutivo, e non di can-

tiere, tanto meglio. Il modo attraverso il quale devono essere modificati i meccanismi è oggetto di esame *de iure condendo*. La modifica di tali meccanismi può risultare un limite molto importante all'espansione della spesa pubblica in conto capitale. A tale limite il FIO in realtà cerca di supplire. La funzione di supplenza può non essere completa perché esiste la limitazione, comunque dei passi avanti sono stati fatti.

Per quanto riguarda l'altra questione fondamentale relativa alle biblioteche e agli archivi - forse questa mattina ne ha parlato il professor Sisinni - vorrei dire che i parametri di redditività sono stati già applicati dal FIO per l'erogazione di finanziamenti per questi settori. Nel complesso dei progetti approvati, ma non ancora finanziati a favore del settore dei beni culturali, nel 1986 il saggio medio di rendimento è stato del 18 per cento rispetto alla media del 22 per cento di tutti gli altri settori. Non si tratta, quindi, di cifre molto distanti.

Inoltre, dato che lo scopo è quello di scegliere i progetti ritenuti migliori, il problema risulta essere essenzialmente di carattere parametrico e non assoluto.

Come rilevava l'onorevole Nicolini, è vero che alcuni benefici possono venire anche dal fatto che una certa opera d'arte consente una sorta di beneficio a favore della ricerca scientifica o dell'istruzione, ma la difficoltà è proprio quella di misurare tale redditività. Si tratta - ripeto - di una cosa non impossibile. La questione, comunque, ritorna in evidenza per il fatto che è necessario adottare dei parametri significativi. In altri termini, non deve accadere che il restauro della cappella Sistina non possa rientrare nel novero dei progetti finanziabili perché il metodo utilizzato non contempla questo tipo di intervento. Non solo il buon senso, ma anche la ragione si rifiuterebbe di accettare una simile conclusione.

All'onorevole Nicolini desidero far notare che non esiste in realtà un salto logico tra benefici di carattere economico e quelli di altro tipo: i benefici sono tutti uguali; li chiamo economici perché in

qualche modo li rendo misurabili, ma sono tali in quanto corrispondono ad un servizio per la collettività.

Come ho già avuto modo di dire esprimendo il mio consenso alla necessità di affinare i metodi di parametrizzazione, ho ricordato che di 43 progetti presentati tra il 1984 e il 1985, il FIO ne ha approvati quattro. Cambiando il metodo, l'anno successivo di 37 progetti presentati, ne furono approvati 16, cioè il 50 per cento.

L'onorevole Nicolini proponeva di fissare un programma generale con degli obiettivi intermedi da distribuire nel tempo utilizzando tutti gli strumenti istituzionali possibili (Stato, regioni o, addirittura, privati). Su tale metodologia concordo senz'altro, ma vorrei sottolineare che giusta l'esperienza del FIO, la questione essenziale è fissare gli obiettivi *a priori*; si tratta di fissare i termini di un programma poliennale nel settore dei beni culturali. È necessario stabilire ciò prima che le singole amministrazioni avanzino le varie proposte. Naturalmente il « prima » deve essere inteso quale termine logico, non storico, perché può accadere che storicamente il programma possa ricomprendere anche tutte le domande che nel frattempo sono pervenute. Logicamente, quindi, vi è prima il piano generale e poi la sua attuazione utilizzando gli strumenti più appropriati.

DOMENICO AMALFITANO. Mi scusi, professor Fiaccavento, per riprendere un problema che ho posto nel corso del mio intervento, e accennato anche dall'onorevole Nicolini, vorrei farle notare che quando si parla di competitività dei progetti, vi deve essere anche l'approvazione della soprintendenza competente.

PRESIDENTE. In molte regioni esiste il comitato consultivo per i beni culturali. In questa specie di ambiguità s'innesta anche una piccola operazione di furbizia da parte delle regioni, le quali, insieme al Ministero per i beni culturali, esaminano dei progetti alcuni dei quali vengono fatti presentare dal Ministero, altri diretta-

mente dalla regione: vi è, quindi, un duplice canale.

Il delicato problema rappresentato dalla ripartizione delle competenze tra Ministero per i beni culturali e ambientali e regioni, così come previsto dal decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977, quindi non è ancora stato risolto.

CORRADO FIACCAVENTO *Segretario generale per la programmazione economica del Ministero del bilancio e della programmazione economica.* Se il progetto è presentato dal Ministero per i beni culturali e ambientali, potrebbe essere necessario il parere favorevole della soprintendenza competente territorialmente; se invece è la regione che richiede il finanziamento, è necessario il parere favorevole del Ministero per i beni culturali e ambientali,

nonostante il fatto che la regione abbia competenza esclusiva in materia.

PRESIDENTE. Non vi è dubbio che esista un problema tra regione e Stato circa la titolarità dell'iniziativa, ma esso può essere risolto conferendo una delega per la presentazione del progetto alla regione o al Ministero.

Rimane comunque inalterato il problema del rapporto tra Stato e regione. In questo senso, la Commissione affronterà le questioni sorte in ordine all'applicazione del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 in materia di ripartizione delle competenze relative ai beni culturali.

Ringrazio il professor Fiaccavento per aver accolto il nostro invito e per l'utile contributo alla nostra indagine.

La seduta termina alle 17,45.