

3

II. - SEDUTA POMERIDIANA DI MARTEDÌ 24 GENNAIO 1989

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE COSTANTE PORTATADINO

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 18,10.

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

Audizione del direttore generale del Ministero del turismo e dello spettacolo, professor Stefano Luigi Torda.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del direttore generale del Ministero del turismo e dello spettacolo, professor Stefano Luigi Torda, che ringraziamo per il cortese intervento. La sua presenza oggi è motivata non dall'attuale incarico, ma dall'essersi occupato del cosiddetto progetto dei giacimenti culturali.

STEFANO LUIGI TORDA, *Direttore generale del Ministero del turismo e dello spettacolo.* Innanzitutto ritengo sia utile per gli onorevoli deputati riassumere brevemente le vicende del progetto dei cosiddetti giacimenti culturali.

L'articolo 15 della legge finanziaria per il 1986 stanziò 600 miliardi per iniziative volte al recupero ed alla valorizzazione dei beni culturali attraverso l'utilizzazione delle tecnologie più avanzate. Un ulteriore obiettivo della legge consisteva nella creazione di nuovi posti stabili di lavoro, riservando il 50 per cento degli stanziamenti al Mezzogiorno.

Tale provvedimento nacque dall'iniziativa congiunta dei Ministeri del lavoro e della previdenza sociale e per i beni culturali; a quel tempo, appartenendo ai ruoli del Ministero del lavoro come dirigente generale, ne seguì l'attuazione amministrativa.

Gli obiettivi della legge comprendevano la valorizzazione dell'immenso pa-

trimonio culturale nazionale, che corre seri rischi ed in massima parte non è censito, né catalogato, né fruibile al comune cittadino, o dallo studioso.

Tale esigenza di valorizzazione intendeva rimarcare la valenza non solo etica ed estetica, ma anche economica, di tale patrimonio.

Il secondo problema altrettanto importante, a cui la legge doveva offrire una risposta in quanto obiettivo preminente del Ministero del lavoro, è rappresentato dalla disoccupazione di lungo periodo di giovani (in particolare donne e soprattutto nel meridione) con un livello medio-alto di scolarizzazione. Si tratta di uno degli aspetti della disoccupazione generale, forse il più grave, perché rischia di condannare ad un'emarginazione permanente dal mondo del lavoro una parte non piccola di un'intera generazione.

Entro il 27 marzo 1986 – termine previsto dalla legge – venne emanato il decreto di attuazione dal ministro per i beni culturali e ambientali, di intesa con quello del lavoro, recante le direttrici programmatiche dell'intervento, i criteri di ammissibilità dei progetti, le modalità di predisposizione delle domande; sono stati definiti, altresì, i meccanismi di controllo e le ipotesi di utilizzazione dei beni rinvenienti in seguito alla realizzazione dei progetti medesimi.

Fino al 31 maggio 1986 – termine ultimo per la presentazione delle domande – pervennero alle amministrazioni circa 660 richieste di finanziamento, per un importo complessivo di quasi 9 mila miliardi. La valutazione dei progetti venne effettuata, a livello tecnico, separatamente dai due ministeri, ciascuno per la materia di propria competenza. Per quanto riguarda il Ministero del lavoro e della

previdenza sociale, ovviamente, furono seguiti i parametri occupazionali, formativi e, più in generale, l'impatto economico dei progetti. Il Ministero per i beni culturali e ambientali, invece, verificò la valenza culturale dei progetti in questione.

Al termine di tale fase istruttoria i ministri sottoposero al CIPE un elenco di 112 progetti che avevano riportato un giudizio tecnico positivo per entrambi gli aspetti oggetto di valutazione. Furono forniti al CIPE anche i criteri in base ai quali selezionare le richieste di finanziamenti. I criteri comprendevano la valutazione del rispetto della riserva a favore del Mezzogiorno, delle esigenze del dicastero per i beni culturali e ambientali, delle realtà locali e, infine, l'equità nella scelta dei concessionari.

Nella seduta del 7 agosto 1986, il CIPE approvò i 39 progetti finanziabili, dando mandato ai ministri di procedere all'emanazione degli atti di concessione. Seguirono alcuni mesi durante i quali il Ministero per i beni culturali e ambientali, con la partecipazione di rappresentanti del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, definì un testo di convenzione che garantisse una certa uniformità nei rapporti tra concessionari e concedente, pur rispettando la diversificazione dei singoli progetti. Inoltre, per ciascuno di essi venne acquisita specifica documentazione sotto il profilo scientifico, tecnico, esecutivo ed economico. Tali documenti entrarono poi a far parte delle convenzioni corredate con i progetti esecutivi. Secondo le indicazioni del CIPE, si procedette ad una valutazione di congruità dei costi, che ebbe come risultato finale la riduzione media dei costi dei progetti del 4 per cento.

Il 21 gennaio 1987, vennero definiti gli atti di concessione per 37 progetti e per i rimanenti due ciò avvenne qualche settimana dopo. La delibera fu inviata alla Ragioneria generale dello Stato e alla Corte dei conti, dopodiché cominciò la fase operativa per avviare i lavori entro poche settimane dalla firma delle convenzioni.

Successivamente, si è proceduto alla realizzazione dei 39 progetti localizzati geograficamente in tutte le zone d'Italia; la maggioranza di essi, attualmente, risulta trovarsi al quinto o al sesto stato di avanzamento. Ricordo che tali stati di avanzamento hanno cadenza trimestrale e che ogni progetto è seguito da una commissione di collaudo presieduta da un magistrato amministrativo o da un avvocato dello Stato; ricordo inoltre che esiste una commissione di vigilanza composta dai direttori generali dei ministeri, di cui io faccio ancora parte. È per tale motivo che conosco gli elementi che espongo.

Per dare una sensazione concreta dei risultati dei progetti sotto il profilo occupazionale, posso dire che sostanzialmente gli obiettivi previsti sono stati raggiunti, nel senso che, al netto di alcune ridefinizioni stipulate in sede di convenzione, degli oltre 3.700 occupati previsti attualmente ne lavorano oltre 3.600, con uno scarto dall'obiettivo di meno del 3 per cento.

Sostanzialmente i lavori si svolgono, e si sono svolti, ordinatamente. La commissione di alta vigilanza si riunisce periodicamente non soltanto per dare formale approvazione degli stati di avanzamento dei lavori, ma anche per definire dei comportamenti omogenei nei confronti delle commissioni di collaudo. Data la notevole mole di lavoro, la commissione si riunisce circa due volte al mese. Fino ad oggi gli stati di avanzamento hanno oltrepassato la metà del programma in quanto i progetti hanno mediamente una durata di trenta mesi, anche se alcuni raggiungono i trentasei mesi.

Questa in sintesi è la situazione del programma, che sinora si è svolto regolarmente nel rispetto dei termini previsti (cosa che non sempre accade).

DOMENICO AMALFITANO. Signor presidente, dai dati forniti dal professor Torda emergono alcuni problemi che devono essere affrontati.

Ritengo senz'altro che alcuni progetti abbiano una validità interna: mi riferisco, in particolare, ai lavori di censimento e

di rilevazione, e a quelli che hanno creato delle nuove competenze completamente estranee all'amministrazione dei beni culturali.

Come ha rilevato il professor Torda, alcuni progetti si sono conclusi, altri si esauriranno tra breve. In questo senso vi è la prospettiva non tanto di un posto di lavoro, ma della creazione potenziale di nuove professionalità; al riguardo non sono in grado di valutare quanto spazio sia stato dato all'esercizio della libera professione delle competenze acquisite.

Esiste un altro aspetto, professor Torda, relativo al fatto che, se da una parte il risultato del lavoro concluso diviene proprietà dell'amministrazione, dall'altra, è stato attivato un meccanismo di acquisizione di competenze di cui certamente il Ministero non può non appropriarsi, anche con la creazione di ruoli inediti. Bisogna tener conto del fatto che, se l'acquisizione di un certo prodotto non è accompagnato dall'inglobamento di nuove figure professionali, esso è difficilmente fruibile. Mi riferisco anche alla destinazione delle apparecchiature tecniche previste per l'avanzamento dei progetti, quale, ad esempio, la strumentazione per l'archeologia subacquea.

Accanto a questo, ovviamente, vi è il discorso della politica complessiva dell'occupazione nel settore. Non è possibile, infatti, restare all'interno di una logica analoga a quella che ha presieduto all'attuazione della legge n. 285 nel settore dei beni culturali. È accaduto, infatti, che alla conclusione di progetti finalizzati, l'assunzione avveniva quasi *ope legis*.

A questo punto vorrei fare anche un altro tipo di riflessione: come verranno utilizzati i prodotti e le competenze acquisite alla conclusione dei progetti?

Come lei ben sa, direttore, l'indagine in corso appartiene al discorso più ampio della programmazione sul quale la Commissione cultura sarà chiamata a dare un parere e ad assumere delle iniziative di carattere legislativo, ma non si tratta solo di questo. È importante dare un senso compiuto ed un'indicazione legislativa —

può non essere questo il momento, ma senz'altro la sede — per arrivare ad una soluzione del problema. Dico questo perché, soprattutto con l'avvicinarsi della scadenza degli ultimi progetti (tra 6 o 7 mesi), corriamo il rischio di mettere in atto dei meccanismi che perpetuano i precedenti. È importante quindi adottare uno strumento legislativo per la soluzione della fase immediatamente successiva.

SERGIO SOAVE. Professor Torda, ci rendiamo conto di fare domande che investono sia il campo amministrativo, sia quello politico, ma la nostra indagine si svolge sui vari aspetti della programmazione ordinaria dei beni culturali, e principalmente su aspetti legislativi.

Gradirei avere un suo giudizio in merito alle precedenti esperienze. Abbiamo avuto notizia di alcune iniziative — condotte e concluse egregiamente — che hanno prodotto nuova professionalità e che hanno effettivamente istruito i giovani, mentre in altri casi sono stati riscontrati fenomeni di degenerazione di carattere politico-clientelare che hanno fortemente condizionato la qualità finale del prodotto.

STEFANO LUIGI TORDA, *Direttore generale del Ministero del turismo e dello spettacolo*. La mia relazione introduttiva era basata sui fatti. Ora mi si chiedono delle valutazioni senz'altro utili per l'importante lavoro della Commissione, alle quali non intendo assolutamente sottrarmi.

Innanzitutto desidero dire con estrema chiarezza che dal punto di vista occupazionale e formativo, questa vicenda è stata uno straordinario successo in quanto sono stati raggiunti gli obiettivi prefissati. Su ciò richiamo l'attenzione della Commissione, perché non sempre le leggi di finanziamento ottengono simili risultati. In questo, il risultato positivo è stato raggiunto perché il vincolo occupazionale e formativo era inserito nella convenzione: in altre parole, il concessionario si impegnavo ad assumere un determinato numero di persone.

Certamente, tutte le cose hanno luci ed ombre, ma complessivamente l'obiettivo è stato centrato, tanto che l'intervento ha interessato quel segmento di disoccupazione che ci si proponeva di coinvolgere: l'importo complessivo dell'« operazione giacimenti ». Il 62 per cento delle risorse destinate ai giacimenti culturali è stato utilizzato nei territori meridionali con personale avente una scolarità medio-alta, prevalentemente femminile (circa il 70 per cento).

A questi dati, ne vorrei aggiungere un altro, in merito al quale ho sentito numerose valutazioni non corrispondenti alla realtà.

Facendo un conto matematico, mediamente un anno-uomo è costato dai 55 ai 60 milioni di lire, inclusa la retribuzione (circa 30 milioni l'anno). Tutti abbiamo cognizione di altre iniziative con costi occupazionali ben diversi. A mio giudizio, quindi, il risultato occupazionale è stato centrato a costi compatibili e con uno scarto del 3 per cento dovuto al vincolo convenzionale.

Dal punto di vista della qualità, desidero dire che le ore complessive di formazione ammontano a 2 milioni 700 mila. Anche la formazione, e quindi i corsi, entravano a far parte di un allegato specifico della convenzione; le commissioni di collaudo operanti sul posto, nel dare giudizi sullo stato di avanzamento dei lavori, hanno verificato anche tali tipi di adempimenti che, evidentemente, si sono concentrati nella fase iniziale dei progetti.

SERGIO SOAVE. Può fornirci qualche dato riguardante la presenza ai corsi di formazione e lavoro?

STEFANO LUIGI TORDA, *Direttore generale del Ministero del turismo e dello spettacolo.* Credo di poter affermare che tra la previsione teorica della formazione e la formazione effettivamente svolta, esiste una sostanziale coincidenza perché, dovendo i concessionari utilizzare i giovani nei progetti, vi è stata una reale necessità di formarli. Tali giovani (naturalmente af-

fiancati da personale esperto), in pratica hanno attuato gran parte dei programmi: si è avuta, quindi, una sorta di formazione sul campo.

Per quanto riguarda la qualità della formazione, la Commissione potrebbe anche procedere all'audizione dei concessionari che potranno fornire quegli elementi specifici di cui io ora non dispongo; comunque, posso senz'altro dire che si è trattato di corsi di formazione di alto livello non solo dal punto di vista tecnico ed informatico, ma anche da quello culturale e umanistico.

Qualcuno ha affermato – avvicinandosi abbastanza alla verità – che l'iniziativa dei giacimenti culturali costituisce uno dei più importanti progetti formativi realizzati in Italia, anche se ciò è stato in parte un effetto collaterale. Esprimo questa valutazione avendo ben presente il punto di vista del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, ma non mi ritengo in grado di formulare giudizi per quanto riguarda quello del Ministero dei beni culturali.

A mio avviso, sia pure tra luci ed ombre, numerosi progetti hanno prodotto risultati di enorme interesse, anche per il potenziale beneficio economico.

L'onorevole Amalfitano ha sollevato il problema del futuro dei corsi di formazione; al riguardo, devo ricordare che si è costituito un ricco patrimonio non soltanto di apparecchiature tecnologiche, ma anche umano che sarebbe un grave peccato disperdere.

Una soluzione analoga a quella già consentita dalla legge n. 285, risulterebbe senz'altro la più facile, ma anche la più contrastante con lo spirito delle iniziative assunte, perché in definitiva gli interessati vengono immessi nei ruoli e chiamati a svolgere mansioni che, com'è noto, sono essenzialmente burocratiche; una scelta di tal genere comporterebbe una sottoutilizzazione dei singoli progetti ed anche la dispersione – ripeto – del patrimonio culturale acquisito dai soggetti interessati. Devo dire, comunque, che di questo problema si era già fatta carico la legge finanziaria per il 1986 che, all'arti-

colo 15, comma 9, recitava testualmente: « Il bene rinveniente e l'esecuzione del progetto sono di proprietà dello Stato », né può immaginarsi una soluzione diversa perché è lo Stato che li ha pagati. Lo stesso articolo prevede, inoltre, che l'utilizzazione totale o parziale del bene culturale possa essere affidata ad enti pubblici o a soggetti privati con apposita convenzione.

Una delle possibili soluzioni (anche se non l'unica) che si immaginava di adottare era la collocazione sul mercato dei cosiddetti beni rinvenienti e dei risultati conseguiti, ovviamente attraverso una convenzione. Poiché ormai si avvicina il momento della decisione finale, sarebbe particolarmente interessante verificare come tale previsione in concreto si realizzerà. Per citare un esempio, vi sono alcuni enti gestori di banche-dati che hanno un interesse non soltanto di studio, ma anche turistico o di altra natura; alcuni di essi hanno dimostrato notevole attenzione per diversi di questi progetti.

Ho notato con una certa preoccupazione che, pur avvicinandosi la conclusione dei progetti, non si adottano provvedimenti adeguati alla situazione: sarebbe cioè necessario che l'amministrazione si adoperasse per recepire questo patrimonio professionale e culturale.

Vorrei anche aggiungere con chiarezza, senza per questo fare polemica, che non condivido alcune teorie interne al Ministero per i beni culturali e ambientali, secondo le quali i progetti in questione costituirebbero una sorta di onere dalla problematica utilizzazione. A mio avviso, invece, la soluzione è un'altra: se si tiene conto che l'amministrazione pubblica ha avuto tre anni di tempo per attrezzarsi, conoscendo perfettamente i progetti fin nei minimi dettagli, sarebbe opportuno provvedere al loro recepimento, non soltanto nel caso di affidamento in concessione (secondo modalità eque per entrambe le parti), ma anche nel caso ciò non fosse possibile, all'inserimento dei beni restaurati all'interno dell'ordinaria struttura dell'amministrazione dei beni culturali.

Oltre ai beni fisicamente intesi, lo Stato dispone di personale e macchinari ed ottiene risultati di grandissimo valore che dovrebbero essere acquisiti. Al riguardo avrei però qualche perplessità, nel senso che non mi sento di affermare che alla scadenza dei progetti debba essere proprio questa la soluzione da adottare.

Devo ricordare che l'iniziativa dei giacimenti culturali, tramite l'intervento pubblico, aveva lo scopo di formare un certo tipo di professionalità in un determinato mercato. Allo stato attuale delle cose, non credo che le strutture possano ritenersi autosufficienti. A mio giudizio, l'intervento pubblico si rende necessario non soltanto per i problemi occupazionali, ma anche perché l'insieme del patrimonio disponibile non sarà in grado di finanziarsi autonomamente. Ritengo che un'eventuale iniziativa legislativa di riordino complessivo degli interventi pubblici nel settore dei beni culturali debba prevedere anche la conservazione del patrimonio.

DOMENICO AMALFITANO. Professor Torda, secondo lei, le società che hanno stipulato una convenzione prima della conclusione del progetto, hanno agito soprattutto per interessi di sponsorizzazione, oppure era previsto un certo tipo di intervento con profitti reali?

STEFANO LUIGI TORDA, *Direttore generale del Ministero del turismo e dello spettacolo*. La sua domanda, onorevole Amalfitano, richiede una risposta complessa; per taluni progetti, è vero, ha prevalso l'interesse legato alla sponsorizzazione, ma non è mancato quello di tipo strategico. Sappiamo, peraltro, che alla realizzazione di tali iniziative hanno collaborato grandi, medie e piccole imprese; le maggiori hanno ostentato i progetti come « fiori all'occhiello », perché li hanno considerati di notevole prestigio. D'altro canto, alcune imprese ritengono strategica la presenza all'interno di un mercato da molti ritenuto di particolare rilevanza.

Ciò nonostante, non mi sento di affermare che in questa operazione i conces-

sionari abbiano subito perdite, anche se per taluni grandi progetti i profitti non sono stati eccessivamente elevati; in questo caso, però, ha prevalso una valutazione « di ritorno strategico e di immagine ». A quanto mi risulta, soprattutto i concessionari la cui situazione economica appare più solida stanno pensando di proseguire la stessa iniziativa almeno in modo parziale ed autonomo. Ribadisco, tuttavia, quanto ho già affermato: si impone l'intervento pubblico per evitare che il patrimonio costituitosi venga acquisito da altri, perché è evidente un interesse di carattere imprenditoriale.

Bisogna comunque notare il rilevante fenomeno dell'occupazione: uno dei problemi derivati dall'attuazione dei progetti in questione è che nel frattempo molti giovani hanno trovato lavoro. Se tale dato non può che essere salutato con favore (anche perché significa che l'iniziativa intrapresa ha raggiunto lo scopo di rompere il circuito vizioso, per cui chi non opera nel mercato del lavoro non vi si inserisce), è anche vero che sono sorti problemi obiettivi.

DOMENICO AMALFITANO. Probabilmente proprio quelle figure professionali di cui l'amministrazione pubblica avrebbe maggiore necessità trovano un'occupazione esterna.

STEFANO LUIGI TORDA, *Direttore generale del Ministero del turismo e dello spettacolo*. A questa domanda, in verità, non sono in grado di rispondere perché il fenomeno che ho poc'anzi segnalato alla Commissione è appena agli inizi. Sarebbe, quindi, interessante acquisire elementi per capire quali nuove occupazioni trovano i nostri giovani; probabilmente ottengono un lavoro a tempo indeterminato.

DOMENICO AMALFITANO. Quando ottengono un nuovo lavoro, hanno già abbandonato il progetto?

STEFANO LUIGI TORDA, *Direttore generale del Ministero del turismo e dello spettacolo*. No, abbandonano il progetto per

la nuova occupazione.

PRESIDENTE. Questo fenomeno, però, potrebbe non essere un segnale positivo, perché sottintende una certa sfiducia di questi giovani che considerano l'inserimento nel progetto come un'attività lavorativa transitoria. D'altra parte, sapevano fin dall'inizio che la legge prevedeva assunzioni a tempo determinato.

STEFANO LUIGI TORDA, *Direttore generale del Ministero del turismo e dello spettacolo*. Certamente i giovani assunti sono consapevoli che la loro occupazione è a tempo determinato; quindi, è comprensibile che optino per un'offerta di lavoro più sicura e conveniente, che ricevono grazie alla professionalità acquisita nel corso dell'esperienza dei progetti sui giacimenti culturali.

DOMENICO AMALFITANO. Tale esito rappresenta un successo per il Ministero del lavoro e della previdenza sociale, ma dal punto di vista del Ministero per i beni culturali e ambientali rimane un discorso sospeso.

STEFANO LUIGI TORDA, *Direttore generale del Ministero del turismo e dello spettacolo*. Preferirei astenermi dall'esprimere un giudizio sul valore culturale dei progetti, perché non mi compete. Vorrei, invece, richiamare la vostra attenzione sulla procedura seguita.

La legge ha funzionato nei tempi previsti, perché era un provvedimento che stabiliva anche alcune procedure amministrative. Spesso, le leggi non curano questo aspetto. Mi auguro che le mie parole non suonino come un rilievo al Parlamento, che non mi permetterei mai di muovere.

L'esito positivo della nuova procedura introdotta, deve far riflettere sull'ipotesi di una sua estensione anche ad altri settori. Mi riferisco alla polemica – di cui immagino la Commissione sia a conoscenza – circa la relazione tra l'attività di restauro e di recupero dei beni culturali,

e la loro fruizione: è un conflitto che, a mio avviso, non ha ragion d'essere. Questi progetti avrebbero potuto riguardare altri ambiti, raggiungendo egualmente buoni risultati nei medesimi tempi.

Mi domando perché non sia possibile utilizzare queste procedure – le scadenze previste con legge, l'istituto della concessione, l'elemento occupazionale come parte integrante della concessione – anche in altri settori dell'amministrazione dei beni culturali, per esempio nella manutenzione o nel restauro.

DOMENICO AMALFITANO. Forse, può essere interessante verificare in che modo questa esperienza abbia costituito un'opportunità per le imprese con il contratto-formazione, anche al fine di assorbire al loro interno nuove professionalità e personale selezionato.

Comunque, i giovani che avranno raggiunto un livello medio-alto di professionalità, troveranno sicuramente uno sbocco occupazionale, mentre chi si manterrà sui livelli medio-bassi necessiterà di un'ulteriore specializzazione a carico dell'intervento pubblico.

STEFANO LUIGI TORDA, *Direttore generale del Ministero del turismo e dello spet-*

tacolo. L'onorevole Amalfitano ha toccato il cuore del problema. Infatti, avevamo previsto tre possibili sbocchi occupazionali: da una parte le imprese avrebbero potuto trovare una convenienza ad assumere i giovani più capaci, come nei fatti sta avvenendo.

Ho sentito esprimere valutazioni assai positive a proposito di progetti realizzati nel Mezzogiorno: a Napoli, per esempio, molti giovani hanno conseguito risultati straordinari. Le imprese provenienti dal nord (che si erano accostate a questi progetti con qualche pregiudizio), hanno lavorato con giovani di grandi capacità che, certamente, troveranno utile assumere.

Una seconda possibilità (che già in parte si sta verificando) è rappresentata dall'assorbimento nel mercato di alcuni giovani per altre attività a tempo indeterminato: ad una parte di essi dovrà comunque continuare a rivolgersi l'ulteriore intervento pubblico.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Torda per l'utile contributo, che ha consentito alla Commissione di ampliare l'angolo visuale sulla esperienza dei cosiddetti giacimenti culturali.

La seduta termina alle 19.